

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
ФГБОУ ВО «МАРИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ФГАОУ ВО «КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ) ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ
И ИНЫМИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

СБОРНИК СТАТЕЙ
участников Международной научно-практической конференции

11–13 октября 2019 г.



Йошкар-Ола
2019

УДК 349
ББК Х407
У 677

Сборник подготовлен при финансовой поддержке Российского фонда
фундаментальных исследований (проект № 19-011-20154)

Ответственные редакторы:

З. Ф. Сафин, доктор юридических наук, профессор;
З. К. Кондратенко, кандидат юридических наук, доцент;
Е. В. Лунева, кандидат юридических наук, доцент

Управление земельными и иными природными ресурсами:
У 677 **проблемы правового регулирования и судебной практики** : сбор-
ник статей участников Международной научно-практической конфере-
ренции, 11–13 октября 2019 г. / Марийский государственный универ-
ситет ; отв. ред.: З. Ф. Сафин, З. К. Кондратенко, Е. В. Лунева. —
Йошкар-Ола : МарГУ, 2019. — 428 с.

ISBN 978-5-9908076-7-9

В сборнике представлены статьи участников Международной научно-
практической конференции «Управление земельными и иными природными ре-
сурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики» (11–13 октяб-
ря 2019 г.), которая была проведена в Йошкар-Оле при финансовой поддержке
Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 19-011-20154).
Организаторами конференции выступили Марийский государственный универси-
тет и Казанский (Приволжский) федеральный университет.

Сборник предназначен для преподавателей, аспирантов, студентов юридиче-
ских учебных заведений, практических работников правотворческих и правопри-
менительных органов. Будет также полезен всем, кто интересуется правовым
регулированием охраны и использования природных ресурсов.

УДК 349
ББК Х407

ISBN 978-5-9908076-7-9

© ФГБОУ ВО «Марийский
государственный университет», 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	7
<i>Абанина Е. Н.</i> Правовое регулирование государственного управления в области сохранения лесного биоразнообразия	10
<i>Ахметьянова З. А.</i> Ограничения права частной собственности на земельные участки: проблемы правового регулирования и судебной практики	18
<i>Батыршина Г. Ф.</i> Правовой режим охранных зон особо охраняемых природных территорий	25
<i>Биткова Л. А.</i> О некоторых вопросах судебной практики по делам о нарушении земельного законодательства	31
<i>Боголюбов С. А.</i> Правовое обеспечение природоресурсного и других направлений устойчивого развития	36
<i>Бояринцева И. А.</i> История развития российского природоресурсного и земельного права	42
<i>Бринчук М. М.</i> «Управление природой»: проблемы теории и практики	49
<i>Вавилов Н. С.</i> Правовой режим земель обороны и безопасности	55
<i>Валимуллина К. Б.</i> Некоторые вопросы обеспечения международно-правовой охраны и защиты морской среды от загрязнения из атмосферы	63
<i>Волков Г. А.</i> Конституционные гарантии защиты прав на земельные участки и другие объекты недвижимости (тезисы)	69
<i>Волкова Т. В.</i> Судебная защита и эффективность управления земельными ресурсами	83
<i>Воронцова И. В., Долодина Р. Р.</i> Бесплатное предоставление земельных участков семьям с детьми (на примере Республики Татарстан)	89
<i>Горнев Р. В.</i> Правовое регулирование общественных (публичных) слушаний по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды	95
<i>Гряда Э. А.</i> Способы правового регулирования образования земельных участков	100
<i>Дергачев С. В.</i> О некотором опыте обучения муниципальных кадров передовым практикам правового регулирования земельных отношений (на примере юридического факультета МарГУ)	106

<i>Домрачев П. В.</i> Сущность правового принципа единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости и его закрепление в земельном и гражданском законодательстве Российской Федерации	111
<i>Жочкина И. Н.</i> Паспортизация и планирование как значимые инструменты экологического управления	117
<i>Землякова Г. Л.</i> О значимости реестровых сведений о границах лесничеств	125
<i>Злотникова Т. В.</i> Право, природа, экономика и геополитика: как совместить интересы в современной Арктике	133
<i>Иванова Е. В., Семенова Н. В.</i> Проблемы правового регулирования земель лесного фонда в современных условиях	140
<i>Кадыров А. А., Сыдыкбекова Ч. С.</i> Формирование и развитие земельного законодательства в Кыргызской Республике	148
<i>Камаева А. В.</i> Оспаривание в суде актов, решений и действий (бездействия) органов публичной власти о правах на земельные участки	159
<i>Кичигин Н. В.</i> Правовое обеспечение учета экологических требований при осуществлении градостроительного планирования	166
<i>Козодубов А. А.</i> Правовое регулирование сервитутных отношений в земельном праве (современный подход)	172
<i>Кондратенко З. К.</i> Предоставление земельных участков, необходимых для реализации концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве	177
<i>Кондратенко И. Б.</i> Основания приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки	186
<i>Краснова И. О.</i> Участие общественности в экологической экспертизе проектов намечаемой хозяйственной деятельности	200
<i>Крашенинников С. В.</i> Введение в оборот земель сельскохозяйственного назначения как часть государственной политики	206
<i>Кужеев А. К.</i> Совершенствование правового регулирования государственной собственности на недра в Республике Казахстан	210
<i>Лизгаро В. Е.</i> Современные тенденции развития экологического управления в Республике Беларусь	219
<i>Липски С. А.</i> Функции государственного управления земельными ресурсами и их законодательное обеспечение в постсоветской России	225
<i>Лисина Р. В.</i> Нарушение природоресурсного законодательства при продаже прав на природные ресурсы с «банкротных» торгов	232

<i>Лулева Е. В.</i> Цифровые технологии в земельном праве: общая характеристика	236
<i>Макарова Т. И.</i> Теоретико-методологический анализ инновационных подходов к управлению в области охраны окружающей среды	248
<i>Малая Т. Н.</i> Особенности управления при осуществлении права публичной собственности на природные ресурсы	255
<i>Малышева А. В.</i> Вопросы законодательного регулирования и судебной практики в сфере предоставления земельного участка гражданам и юридическим лицам — собственникам зданий, сооружений	260
<i>Машкова Т. Ю.</i> Правовые и экономические инструменты современной дальневосточной земельной политики	265
<i>Медведева А. Г.</i> Предоставление земельного участка отдельным категориям граждан в собственность бесплатно	272
<i>Медведевко К. А.</i> Предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов: проблемы правоприменения	277
<i>Мустакимов Н. С.</i> Целевое предоставление земельных участков для реализации масштабных инвестиционных проектов	283
<i>Нигматуллина Э. Ф.</i> Социальная функция прав на землю	292
<i>Оторова Б. К.</i> Правовой режим экологической информации в Кыргызской Республике	297
<i>Полушин Д. С.</i> Некоторые вопросы защиты прав на землю	300
<i>Пономарев М. В.</i> Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного земельным ресурсам, в ходе деятельности по обращению с отходами: теоретический аспект и правоприменительная практика	307
<i>Пушкарев С. В.</i> Нормы об экологическом страховании в системе правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования	319
<i>Редникова Т. В.</i> Совершенствование правового регулирования охоты в целях обеспечения рационального и неистощительного природопользования	327
<i>Сальтчиева Н. Ш., Сыдыкбекова Ч. С.</i> Международные стандарты прав человека и гражданина на информацию о состоянии окружающей среды	334
<i>Саргсян Г. А.</i> Об актуальных вопросах прекращения прав на землю	342
<i>Сарыбаев О. Р.</i> Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики	346
<i>Сафин З. Ф.</i> Некоторые организационно-правовые проблемы управления водохранилищами	359

<i>Смирнов Н. Н.</i> Некоторые вопросы судебной практики рассмотрения споров, связанных с обеспечением жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для публичных нужд	368
<i>Устюкова В. В.</i> К вопросу о правовом режиме земельных участков, изъятых из оборота	374
<i>Фазлиева Л. К.</i> Полномочия органов местного самоуправления в сфере муниципального земельного контроля как форма управления земельным фондом	381
<i>Фоминых О. М.</i> Признание недействительными аукционов и заключенных на них договоров купли-продажи и аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности	387
<i>Хлуденева Н. И.</i> Правовые проблемы развития территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	394
<i>Чмыхало Е. Ю.</i> Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования	402
<i>Шарно О. И.</i> Правовые коллизии землепользования и застройки в разрезе легализации самовольных построек (на примере г. Волгограда)	408
Сведения об авторах	417

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современном обществе особую актуальность имеют проблемы рационального использования природных ресурсов, восстановления возобновимых природных ресурсов за приемлемый период времени, экономного использования невозобновимых природных ресурсов. Деградационное природопользование, необратимые нарушения устойчивости экологических систем приводят к невосполнимым и/или трудно-восполнимым потерям, которые сложно оценить на текущий момент времени. Поэтому на обозначенном участке общественных отношений, а также их правового оформления особую роль играет управление природными ресурсами, представленное различными видами властной деятельности организационного характера.

Обсуждение современных методов управления земельными и иными природными ресурсами (расширение механизмов электронного правительства, межведомственного информационного взаимодействия, «цифровизация» регламентов, внедрение ряда электронных процедур, переход на электронные торги, применение цифровых технологий в земельных и экологических спорах и др.) позволит не только рассмотреть положительные моменты, связанные с их использованием, но и оценить возможные риски и негативные правовые последствия. В настоящее время обозначенное обстоятельство представляется непростой задачей, стоящей как перед научным сообществом, так и практическими работниками органов государственной власти и местного самоуправления.

Предлагаемый сборник статей — результат работы Международной научно-практической конференции «Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики» (11–13 октября 2019 г.), которая проводится при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 19-011-20154) в городе Йошкар-Оле.

Научная новизна тематики конференции заключается в развитии учения об экологическом управлении, разработке новых подходов к реализации современных методов управления земельными и иными

природными ресурсами, способных определить адекватные алгоритмы для решения возникающих на практике задач.

Для обсуждения на конференции представлены фундаментальные научные проблемы современных подходов к управлению государственной собственностью на компоненты природной среды в условиях «цифровизации» экономики, новых элементов в правовом механизме государственного экологического управления, определения места «электронного» управления в правовом механизме охраны и использования земель и иных природных ресурсов, инновационных способов управления земельными и иными природными ресурсами, а также другие актуальные вопросы в сферах, касающихся управления земельными и иными природными ресурсами и влияющих на него.

Основными направлениями работы конференции являются: 1) совершенствование правового регулирования управления земельными ресурсами; 2) совершенствование правового регулирования управления в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования; 3) управление земельными и иными природными ресурсами на региональном и муниципальном уровнях.

География конференции достаточно широкая. В обсуждении проблем активное участие приняли представители различных регионов Российской Федерации (г. Москва, Саратовская область, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Республика Марий Эл, Краснодарский край, Республика Мордовия, г. Севастополь, Волгоградская область, Орловская область), а также Республики Беларусь, Киргизской Республики, Республики Казахстан.

Научно-практическое мероприятие охватило значительное число научных и научно-образовательных учреждений страны и зарубежья. Среди них: Башкирский государственный университет, Белорусский государственный университет, Волгоградский государственный университет, Государственный университет по землеустройству, Институт государства и права Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Казанский (Приволжский) федеральный университет, Казанский юридический институт МВД Российской Федерации, Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина, Кыргызский национальный университет им. Жусупа Баласагына, Марийский государственный университет, Межрегиональный открытый социальный институт, Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва, Московский государственный университет геодезии и картографии, Московский государственный университет им. М. В. Ломо-

носова, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина, Орловский государственный университет им. И. С. Тургенева, Российский государственный аграрный университет — МСХА им. К. А. Тимирязева, Российский государственный университет правосудия, Саратовская государственная юридическая академия, Севастопольский экономико-гуманитарный институт (филиал) Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского, Филиал Академии управления МВД России «Болшево», Чувашский государственный университет им. И. Н. Ульянова, Южно-Казахстанский государственный университет им. М. Ауезова.

В работе конференции приняли участие представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественно-государственных и частных организаций. Среди них: Администрация городского округа «Город Йошкар-Ола» (г. Йошкар-Ола), Арбитражный суд Республики Марий Эл (г. Йошкар-Ола), Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура (г. Йошкар-Ола), Двенадцатый арбитражный апелляционный суд (г. Саратов), Йошкар-Олинский городской суд Республики Марий Эл (г. Йошкар-Ола), Министерство внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл (г. Йошкар-Ола), Министерство природных ресурсов, экологии и охраны окружающей среды Республики Марий Эл (г. Йошкар-Ола), ООО «Недвижимость+» (г. Казань), Прокуратура Московского района г. Казани (г. Казань), Союз криминалистов и криминологов (г. Москва), Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Марий Эл (г. Йошкар-Ола), Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Марий Эл (г. Йошкар-Ола), Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Республике Мордовия (г. Саранск).

Оргкомитет конференции и редколлегия сборника благодарят всех, кто принял участие в научно-практическом мероприятии и предоставил материалы для публикации.

Редколлегия

Абанина Елена Николаевна

г. Саратов, Россия

Правовое регулирование государственного управления в области сохранения лесного биоразнообразия

В статье исследуется система правовых актов, регулирующих государственное управление в области сохранения лесного биоразнообразия. Раскрываются требования в области сохранения биоразнообразия. Обращается внимание на недостатки законодательства в этой области. Предлагаются варианты решения проблем в целях совершенствования государственного управления в этой области.

Ключевые слова: государственное управление лесами, лесное биоразнообразие, сохранение биоразнообразия.

Abanina Elena Nikolaevna

Saratov, Russia

Legal regulation of public administration in the field of conservation of forest biodiversity

The article examines the system of legal acts regulating public administration in the field of conservation of forest biodiversity. The requirements for biodiversity conservation are disclosed. Attention is drawn to the shortcomings of legislation in this area. Options are proposed for solving problems in order to improve public administration in this area.

Key words: public administration, forest biodiversity, conservation of biodiversity.

Государственное управление лесами в целях устойчивого развития невозможно без сохранения, восстановления и преумножения лесного биоразнообразия. Лесное биоразнообразие обеспечивает человечество необходимыми ресурсами и экосистемными услугами, начиная от лесоматериалов и недревесных продуктов леса и завершая смягчением последствий изменений климата [1]. Можно с уверенностью заявить, что лесное биоразнообразие превышает биоразнообразие других наземных экосистем и поддержание в лесах исторически сложившихся ландшафтов и в целом экосистем, представляющих собой не только совокупность ценных для лесного биоразнообразия деревьев, но и являющихся местообитанием различных групп живых организмов, является обязательным условием развития лесного хозяйства.

Правовое регулирование сохранения биоразнообразия в большей степени выражаются в форме закрепления принципов, установления требований, ограничений, запретов и специальных режимов природопользования. Но мы должны понимать, что само по себе биоразнообразие сохраняться и восстанавливаться не будет. Этим процессом необходимо управлять.

Изучение проблем государственного управления в области сохранения лесного биоразнообразия включает исследование следующих аспектов: 1) правовая база, устанавливающая правовые основы и возможности для государственного управления процессом сохранения лесного биоразнообразия; 2) система государственных органов, ответственных за сохранение лесного биоразнообразия; 3) управление сохранением биоразнообразия как функция государственного управления.

Правовое регулирование отношений в области сохранения биоразнообразия осуществляется преимущественно экологическим законодательством, которое (в широком понимании) включает не только природоохранные, но и природоресурсные нормативные правовые акты [2]. Законодательство по сохранению биоразнообразия лесов базируется на положениях *Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г.* Целями Конвенции, к достижению которых следует стремиться согласно ее соответствующим положениям, являются сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, в том числе путем предоставления необходимого доступа к генетическим ресурсам и надлежащей передачи соответствующих технологий с учетом всех прав на такие ресурсы и технологии, а также путем должного финансирования.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» принцип сохранения биологического разнообразия закрепил в качестве принципа охраны окружающей среды (ст. 3). Также в специальной главе, закрепляющей требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, сохранение биоразнообразия закрепляется в виде *отдельного требования-приоритета*: при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных

последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов (ст. 35).

Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, во-первых, в статье 1, закрепляющей принципы, на которых основываются лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты, к таким принципам отнес и принцип «устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала»; во-вторых, в статье 62 определил цели лесовосстановления, к которым отнес восстановление вырубленных, погибших, поврежденных лесов, а также сохранение полезных функций лесов, их биологического разнообразия.

Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176, закреплено, что проблемы с сокращением биоразнообразия относятся как, к глобальным, так и к внутренним вызовам экологической безопасности. При этом к глобальным вызовам экологической безопасности относится сокращение биологического разнообразия, что влечет за собой необратимые последствия для экосистем, разрушая их целостность. Среди внутренних вызовов можно назвать сокращение видового разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных.

Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России [1] определяет принципы, приоритеты и основные направления политики России в области сохранения биоразнообразия.

В соответствии с национальными целями развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. «*О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года*», одной из целей национального проекта по направлению «Экология» является сохранение биологического разнообразия. Условием эффективного достижения указанной цели является решение задачи по сохранению лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 318, ставит целью обеспечение стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и полезных свойствах

леса при сохранении экономического и экологического потенциала, а также глобальных функций лесов и их биологического разнообразия. Эта цель достигается посредством решения задач, среди которых обеспечение эффективной охраны, защиты, воспроизводства лесов, в том числе на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений, а также рационального многоцелевого и неистощительного использования лесов при сохранении их экологических функций и биологического разнообразия.

В последние десятилетия наметилась устойчивая тенденция к увеличению повреждения лесов и потерь лесных ресурсов от пожаров, вредных организмов и других неблагоприятных факторов, в том числе и на приоритетных территориях Российской Федерации. Непосредственно действия по направлениям развития приоритетных территорий Российской Федерации предусматриваются в подпрограмме «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» Программы, целью которой является создание условий для повышения эффективности охраны, защиты, воспроизводства, а также для рационального многоцелевого и неистощительного использования лесов при сохранении их экологических функций, биологического разнообразия, баланса их выбытия и воспроизводства. Она направлена на решение задач обеспечения эффективной охраны, защиты, воспроизводства лесов, в том числе на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений, а также рационального многоцелевого и неистощительного использования лесов при сохранении их экологических функций и биологического разнообразия.

Подпрограмма «Биологическое разнообразие России» государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 относит к ожидаемому непосредственному результату сохранение природных комплексов государственных природных заповедников национальных парков, обеспечение защиты лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях, от пожаров.

Также требования по сохранению биоразнообразия предусмотрены в ведомственных актах, непосредственно регулирующих порядок проведения отдельных лесохозяйственных мероприятий.

Наиболее «опасной» для лесного биоразнообразия деятельностью в лесу является заготовка древесины. Она осуществляется в соответствии с Правилами заготовки древесины, лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственным регламентом лесничества,

лесопарка, а также проектом освоения лесов и лесной декларацией (за исключением случаев заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений или указанного в части 5 статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации контракта).

В **Правилах заготовки древесины**, утвержденных Приказом Минприроды России от 13 сентября 2016 г. № 474 закреплены два основных направления сохранения биоразнообразия:

1) *сохранение отдельных биологических объектов (деревьев)*: при заготовке древесины запрещается рубка и повреждение деревьев, не предназначенных для рубки и подлежащих сохранению в соответствии с Правилами и лесным законодательством Российской Федерации, в том числе источников обсеменения и плюсовых деревьев; Перечень видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается, утвержден приказом Рослесхоза от 5 декабря 2011 г. № 513; подлежат сохранению деревья, кустарники и лианы, занесенные в Красную книгу Российской Федерации, в Красные книги субъектов Российской Федерации (пп. 12, 13); при заготовке древесины на лесосеках не допускается рубка жизнеспособных деревьев ценных древесных пород (дуба, бука, ясеня, кедра, липы, граба, ильма, ольхи черной, каштана посевного), произрастающих на границе их естественного ареала (в случаях, когда доля площади насаждений с долей соответствующей древесной породы в составе лесов не превышает одного процента от площади лесничества, лесопарка) (п. 14); при заготовке древесины в целях повышения биоразнообразия лесов на лесосеках могут сохраняться отдельные деревья в любом ярусе и их группы (старовозрастные деревья, деревья с дуплами, гнездами птиц, а также потенциально пригодные для гнездования и мест укрытия мелких животных) (п. 16);

2) *сохранение участков с биологическими объектами, взаимосвязанными и оказывающими влияние друг на друга и на всю лесную экосистему*: при отводе лесосек для заготовки древесины сплошными рубками в эксплуатационную площадь лесосек не включаются: участки природных объектов, имеющих природоохранное значение (места концентрации редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (растений, грибов или беспозвоночных животных), а также участки, имеющие особое значение для жизненных циклов (размножения, выращивания молодняка, нагула, отдыха, миграции и др.) позвоночных животных); объекты биоразнообразия площадью более 0,1 га (п. 24).

Также в соответствии с Правилами перечни объектов биоразнообразия и размеры буферных зон для конкретного лесничества, лесопарка

должны указываться в лесохозяйственном регламенте лесничества, лесопарка.

Правила лесовосстановления, утвержденные Приказом Минприроды России от 25 марта 2019 г. № 188 содержат требование по сохранению биоразнообразия, которое выражается в необходимости включения сведений о наличии объектов биоразнообразия в Проект лесовосстановления, а именно: в сведения о характеристике вырубки — количество пней на единице площади, состояние очистки от порубочных остатков и валежника, характер и размещение оставленных деревьев и кустарников.

Правила ухода за лесами, утвержденные Приказом Минприроды России от 22 ноября 2017 г. № 626 в качестве результата рубок, проводимых в целях ухода за лесными насаждениями, закрепляют обязательность поддержания и восстановления биологического разнообразия лесов.

Таким образом, можно сделать вывод, что правовая база в области сохранения лесного биоразнообразия сформирована. Она установила правовую основу и направления для реализации принципа сохранения биологического разнообразия, но на практике непонимание важности сохранения лесного биоразнообразия ведет к его сокращению и даже полной утрате.

Анализ указанных правовых актов позволяет выявить теоретические проблемы, связанные с несовершенством терминологии, пробелами законодательства, противоречивыми нормативными требованиями.

Во-первых, отсутствует однозначное понимание и толкование сущности объектов биоразнообразия, буферных зон объектов биоразнообразия, мер охраны объектов биоразнообразия.

Во-вторых, в законодательстве четко не установлено разграничение между объектами биоразнообразия и схожими по правовому режиму объектами — особо защитными участками лесов (далее — ОЗУ). Это приводит к тому, что при лесоустройстве выявляются только ОЗУ, а объекты биоразнообразия не выявляются. Более того, согласно требованиям законодательства (прописанный перечень ОЗУ, признаки таких участков и порядок их закрепления в лесоустроительной инструкции) сохранить объекты биоразнообразия в границах таких участков проще, единственный минус при таком способе — объектов биоразнообразия в лесу явно гораздо больше, чем список ОЗУ, закрепленный в лесоустроительной инструкции.

В-третьих, законодательством не установлен четкий порядок выявления и закрепления объектов биоразнообразия. Объекты биоразнооб-

разия на лесном участке сохраняются лесопользователями в случае закрепления таких объектов и их буферных зон в лесохозяйственном регламенте конкретного лесничества (п. 16 Правил заготовки древесины). Если в лесохозяйственном регламенте такие объекты не указаны, то в проекте освоения лесов и в лесной декларации таких объектов тоже нет, так как эти документы лесопользователи составляют на основе лесохозяйственных регламентов. И такие случаи нередки. Так, исходя из данных лесохозяйственных регламентов всех лесничеств по Приволжскому федеральному округу только на территории одного из 27 субъектов Российской Федерации есть объекты биоразнообразия, что, с учетом природных характеристик регионов, представляется фактом, не соответствующим действительности. То есть фактически объекты биоразнообразия есть на территории всех субъектов, а юридически — только на территории одного.

Исходя даже из небольшого списка выявленных проблем нормативных актов, ясно: складывается ситуация, когда государство не знает, чем управлять: нет перечня объектов управления.

Похожая проблема и с субъектами управления. В настоящее время при Правительстве Российской Федерации действует более 45 правительственных координационных и совещательных органов по наиболее проблемным межсекторальным сферам экономики и социальной области. Область охраны окружающей среды, включая биоразнообразие, не включена в этот перечень на том основании, что полномочия Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и подведомственных ему федеральных служб и агентств позволяют обеспечить эффективную работу в этой области [3, с. 252]. При Минприроды России действуют Федеральный экологический совет, который является постоянно действующим консультативным и совещательным органом. В функциях Минприроды России и Федерального экологического совета не закреплено отдельной функции по управлению в области сохранения биоразнообразия. Но такая функция совета, как выработка предложений по определению приоритетных направлений государственной экологической политики и их реализации, как нам представляется, может повлиять на включение вопросов по управлению сохранением биоразнообразия в состав приоритетных направлений деятельности Минприроды. В функции специально уполномоченного органа управления в области лесных отношений — Федерального агентства лесного хозяйства также не включены функции по управлению сохранением лесного биоразнообразия. Более того, сохранение лесного биоразнообразия не

включено в подсистему ни экологического мониторинга, ни экологического надзора.

Таким образом, с учетом полученных результатов, можем предложить следующие направления для совершенствования государственного управления в области сохранения биологического разнообразия:

– необходимо уточнение понятийного аппарата в области сохранения биоразнообразия, не допускающего двоякого толкования (определение объектов биоразнообразия, буферных зон объектов биоразнообразия, мер охраны объектов биоразнообразия);

– законодательно разграничить объекты биоразнообразия и особо защитных участков лесов, их правовой режим;

– закрепить четкий порядок выявления и закрепления объектов биоразнообразия (особенно предусмотреть и закрепить порядок действий при выявлении объектов биоразнообразия при лесохозяйственных работах, в случае, когда в лесохозяйственном регламенте такие объекты не указаны);

– включить функцию «управление сохранением лесного биоразнообразия» в систему функций управления органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

– создать в рамках системы экологического мониторинга подсистему мониторинга сохранения лесного биоразнообразия.

Реализация указанных и иных мер поможет сделать систему государственного управления в области сохранения лесного биоразнообразия в настоящих условиях эффективной и позволяющей как минимум приостановить сокращение лесного биоразнообразия.



1. Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России. — М., 2002. — 76 с.

2. Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов : научно-практическое пособие / С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, Д. Б. Горохов и др.; отв. ред. Е. Л. Минина. — М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2016. — 328 с.

3. Стратегия и План действий по сохранению биологического разнообразия Российской Федерации. — М., 2014. — 258 с.

УДК 349.41

Ахметьянова Замира Асраровна

г. Казань, Россия

**Ограничения права
частной собственности на земельные участки:
проблемы правового регулирования
и судебной практики**

В статье на основе анализа действующего российского гражданского и земельного законодательства в сфере регулирования отношений частной собственности на земельные участки рассмотрены возможные ограничения данного субъективного права.

Ключевые слова: земельный участок, право частной собственности, ограничения права собственности, соседские права, сервитут.

Akhmetyanova Zamira Asrarovna

Kazan, Russia

**Restrictions on private ownership of land:
problems of legal regulation and jurisprudence**

The article, based on an analysis of the current Russian civil and land legislation in the area of regulation of private ownership of land, considers possible limitations of this subjective right.

Key words: land plot, the right of private property, restrictions on property rights, neighbouring rights, easement.

Действующее российское законодательство, закрепляя многообразие форм собственности в отношении природных объектов (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ [5]), наделяет частную собственность равной с государственной и муниципальной собственностью степенью признания и защиты (ч. 2 чл. 8 Конституции РФ).

Однако не всякий природный объект может находиться в частной собственности граждан и юридических лиц, поскольку законодатель для многих из них определяет преимущественно режим государственной собственности (водные объекты, участки недр и др.).

Гражданский кодекс Российской Федерации [3] (далее — ГК РФ) называет земельные участки в числе недвижимых вещей (ст. 130), но,

к сожалению, не содержит определения земельного участка¹, оговаривая лишь в п. 3 ст. 129 кодекса, что земля, равно как и другие природные ресурсы, может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Земельный кодекс Российской Федерации [4] (далее — ЗК РФ) в п. 3 ст. 6 определяет земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю, который является недвижимой вещью, представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

Заметим, что действующее законодательство предусматривает возможность участия в обороте искусственных земельных участков, однако последние представляют собой не природные объекты, а сооружения, создаваемые на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком [15; 16].

По общему правилу, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, а также на находящиеся на этом участке растения (п. 2 ст. 261 ГК РФ), в связи с чем собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого земельного участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц (п. 3 ст. 261 ГК РФ).

В соответствии со ст. 209 ГК РФ собственнику принадлежат правомочия владения, пользования и распоряжения. При этом владение,

¹ Следует заметить, что в документах, направленных на совершенствование отечественного законодательства о вещном праве (Концепция развития законодательства о вещном праве: проект от 18 марта 2009 г. [7]; Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации от 7 октября 2009 г. [6]; проекты изменений разделов I, II, III и VI Гражданского кодекса 7 от 8 ноября 2010 г. [13]; Проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [12]), понятие земельного участка как объекта права собственности предлагается закрепить в ГК РФ, определив его как участок поверхности земли, границы которого определены и удостоверены в установленном порядке и в отношении которого осуществлен государственный кадастровый учет.

пользование и распоряжение земельными участками и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц [14, с. 28].

В силу особой значимости земельных участков, а также в связи с наличием публичного интереса в их грамотном, рациональном использовании, при определении содержания права собственности на земельные участки необходимо учитывать устанавливаемые законодателем ограничения. На сегодняшний день такого рода ограничения предусмотрены земельным, водным, лесным законодательством и некоторыми другими нормативными правовыми актами. По сути, здесь имеет место сочетание частноправовых и публично-правовых методов правового регулирования, однако четкая концепция развития законодательства о природных объектах, к сожалению, не выработана.

В соответствии с положениями Проекта федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Законопроект) право собственности на земельный участок должно быть ограничено его целевым назначением, а также предъявляемыми к собственнику экологическими и природоохранными требованиями. Кроме того, документ содержит правила об ограничениях права собственности на земельный участок и в пользу соседей — других собственников и прочих владельцев (так называемые соседские права), и в публичных интересах, что, соответственно, потребует изъятия норм о публичном сервитуте из ЗК РФ.

Если анализировать действующее законодательство в сфере защиты интересов соседей, то сегодня оно, по сути, сводится к норме о недопустимости злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ). В то же время «анализ отечественного гражданского законодательства и судебной практики свидетельствует о наличии ограничительных норм (правил) владения, пользования и распоряжения земельными участками, зданиями, строениями, жилыми домами, коммунальными квартирами, коттеджами, квартирами в многоквартирных жилых домах, иными объектами недвижимого имущества независимо от правового титула (основания) обладания таким имуществом, ради прав и законных интересов соседей. Судебная практика показывает, что наибольшее число земельных и жилищных споров возникает именно между соседями

(собственниками, производными владельцами, пользователями)» [1, с. 40–41]. Разработчики названного выше Законопроекта предлагают конкретизировать соответствующие ограничения, устанавливаемые для собственников земельных участков в пользу их соседей.

Так, в соответствии со ст. 293 ГК РФ в редакции названного выше Законопроекта собственник земельного участка должен осуществлять правомочия владения и пользования земельным участком с соблюдением прав и охраняемых законом интересов собственников (владельцев) соседних земельных участков (соседских прав). В целях установления таких ограничений предлагается считать соседними земельными участками как соприкасающиеся, так и не соприкасающиеся друг с другом земельные участки, если последствия использования (эксплуатации) одного из участков оказывают влияние на использование другого участка.

Также предлагается оговорить, что собственник земельного участка должен претерпевать воздействие исходящих с соседнего земельного участка газов, паров, запахов, дыма, копоти, тепла, шумов, вибрации и иное подобное воздействие, если оно не оказывает влияния на использование его земельного участка или оказывает на его использование такое влияние, которое не превышает установленных нормативов, разумных пределов исходя из природы и местоположения земельных участков или из обычая. В противном же случае собственник (владелец) соседнего земельного участка вправе требовать устранения препятствий в пользовании своим земельным участком.

Действующее законодательство позволяет говорить о том, что ограничения права собственности частных лиц возможны в целях защиты природоохранных зон, соблюдения санитарно-эпидемиологических норм при использовании земельных участков, сохранения исторического наследия России и проживающих на ее территории народов, прокладки коммуникационных магистралей, автомобильных и железных дорог и т. п.

Функцию ограничения права собственности на земельный участок в публичных интересах в настоящее время выполняет предусмотренный п. 2 ст. 23 ЗК РФ публичный сервитут, который устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного

самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков и с учетом результатов общественных слушаний.

В названном выше Законопроекте речь идет лишь о частных сервитутах, ибо публичный сервитут, по сути своей, сервитутом не является, а представляет собой ограничение права собственности на земельный участок в публичных интересах. В Законопроекте предлагается предусмотреть соответствующие основания и порядок таких ограничений (ст. 295 ГК РФ в редакции Законопроекта).

В первую очередь речь может идти о таком вводимом ограничении, как реквизиция земельного участка, которая возможна в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, когда земельный участок по решению уполномоченного государственного органа в интересах общества в целом может быть изъят у собственника в государственную собственность в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости такого участка (п. 1 ст. 295.1 ГК РФ в редакции Законопроекта). При этом если после прекращения действия обстоятельств, в связи с которыми была осуществлена реквизиция, возврат земельного участка собственнику невозможен, то собственнику по его заявлению необходимо предоставить в собственность другой земельный участок с учетом разницы в стоимости реквизированного и предоставленного земельного участка при расчетах с собственником земельного участка.

Кроме реквизиции, в Законопроекте говорится и о возможном временном занятии земельного участка при наличии обстоятельств, являющихся основаниями для реквизиции земельного участка (п. 2 ст. 295.1 ГК РФ в редакции Законопроекта). Собственник в этом случае имеет право на возмещение причиненных таким временным занятием земельного участка убытков.

Кроме того, в публичных интересах могут быть ограничены принадлежащие собственнику правомочия владения и (или) пользования земельным участком с сохранением за ним возможности распоряжения. Такое ограничение может устанавливаться нормативным актом уполномоченного государственного органа и органа местного самоуправления в случае, когда публичные интересы не могут быть реализованы установлением вещного или обязательственного права в отношении земельного участка. При этом ограничение должно осуществляться наименее обременительным для собственника земельного участка способом. Если же установленные ограничения являются излишне обремене-

нительными для собственника земельного участка, он вправе требовать выплаты ему справедливой компенсации. В случае, когда установление ограничений приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка вправе требовать его выкупа и возмещения причиненных убытков.

Поскольку собственник земельного участка сохраняет за собой правомочие распоряжения, он может произвести отчуждение земельного участка. В таких случаях переход права собственности на земельный участок к другому лицу не влияет на содержание ограничений права собственности на такой участок, установленных в публичных интересах.

Основанием для ограничения прав собственников (равно как и других землевладельцев и землепользователей) может быть особый статус земельного участка. В частности, ограничения могут заключаться в особом режиме хозяйственной деятельности на таком земельном участке, к примеру, обусловленном введением личного подсобного хозяйства [10, п. 8].

Традиционно ограничением правомочий собственника земельного участка является частный сервитут. ГК РФ в ст. 274 называет лишь два случая применения сервитута: для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок и для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов. Упоминание о возможном применении сервитута в отношении земельных участков есть в Лесном кодексе Российской Федерации [8] (ст. 38 об использовании лесов для ведения сельского хозяйства). В Обзоре же судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок [9] говорится и о возможности установления сервитута также для других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Однако, поскольку сервитут — это всегда обременение для собственника земельного участка, справедливым видится вывод Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ [11] о том, что сервитут может быть установлен лишь в исключительных случаях, когда предоставление этого права является единственным способом обеспечения основных потребностей собственника недвижимости.

Названный ранее Законопроект предлагает к законодательному закреплению развернутую систему сервитутов — строительные, коммунальные и др. При этом наиболее существенными основаниями для классификации сервитутов справедливо называются «содержание сер-

витутов, назначение сервитутов, способ осуществления сервитутов, обозначение сервитутов и др.» [2, с. 101].

Современная судебнo-арбитражная практика свидетельствует, что «за кажущейся простотой и изученностью древнейшей конструкции сервитутного права скрывается глубина и многочисленные проблемы, связанные с ее применением на практике» [17, с. 131], и «только усовершенствование гражданского законодательства о сервитутах позволит обеспечить высокое качество арбитражного правосудия по делам этой категории» [17, с. 138].



1. *Андреев Ю. Н.* Соседские отношения в гражданском праве России: теория и практика. — М. : Норма: Инфра-М, 2016. — 208 с.

2. *Афанасьев И. В.* Вещное право: сервитут : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. — М. : Юрайт, 2019. — 156 с.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. — 1994. — 8 дек. (№ 238–239).

4. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. — 2001. — 30 окт. (№ 204–205).

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Российская газета. — 1993. — 25 дек. (№ 237).

6. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренная Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 окт. 2009 г. — URL: <http://www.privlaw.ru> (дата обращения: 15.09.2019).

7. Концепция развития законодательства о вещном праве : проект, рекомендованный к опубликованию Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (протокол от 18 марта 2009 г. № 3). — URL: <http://www.privlaw.ru> (дата обращения: 15.09.2019).

8. Лесной кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ // Российская газета. — 2006. — 8 дек. (№ 277).

9. Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 апр. 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2017. — № 11.

10. Обзор практики рассмотрения гражданских дел по спорам, возникающим из земельных правоотношений, рассмотренным судами Калининградской области за 2013 год. — URL: http://oblsud.kln.sudrf.ru/modules.php?id=40&name=docum_sud (дата обращения: 15.09.2019).

11. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февр. 2012 г. № 11248/11 по делу № А45-12892/2010 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. — 2012. — № 6.

12. Проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации». — URL: <http://www.pravo.ru> (дата обращения: 15.09.2019).

13. Проекты изменений разделов I, II, III и VI Гражданского кодекса, опубликованные по решению Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 8 нояб. 2010 г. — URL: <http://www.privlaw.ru> (дата обращения: 15.09.2019).

14. Рябов А. А., Ахметьянова З. А. О праве собственности на земельные участки и его ограничениях // Юрист. — 2016. — № 24. — С. 27–30.

15. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. — 2011. — 22 июля (№ 159).

16. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. — 2014. — 27 июня (№ 142).

17. Щенникова Л. В. Проблемы вещного права. — М. : Норма: Инфра-М, 2020. — 208 с.

УДК 349.6

Батыршина Гульнара Фаритовна

г. Казань, Россия

Правовой режим охранных зон особо охраняемых природных территорий

Установление охранных зон вокруг особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ) является одной из форм ограничения прав на землю, применяемой для уменьшения негативного воздействия на уникальные и редкие природные достопримечательности. На таких участках запрещается или ограничивается деятельность, не соответствующая цели установления охранных зон. Определение правовых пределов возможного использования земельных участков в охранных зонах ООПТ позволит предотвратить антропогенное воздействие, опасное для экологических систем ООПТ. Для организации охраны ООПТ необходимо провести инвентаризационные мероприятия, в ходе которых следует уточнить границы охранных зон ООПТ, а также разработать и принять положения о них.

Ключевые слова: охранная зона, особо охраняемые природные территории, антропогенное воздействие, государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки, памятники природы

Batyrshina Gulnara Faritovna

Kazan, Russia

Legal regime of protected areas of specially protected natural territories

Establishment of protection zones in specially protected natural territories is one of the forms of limiting land rights. In these areas, activities that are inappropriate to the purpose of establishing these zones are prohibited or restricted. Detailed regulation of the protected areas of protected areas will prevent anthropogenic impact on these territories and ensure their rational use. In order to organize the protection of protected areas, it is necessary to take inventory measures during which to clarify the boundaries of protected areas of protected areas and to develop and adopt provisions for them.

Key words: protected area, specially protected natural areas, human impact, state nature reserves, national parks, nature parks, natural monuments

Земельный кодекс Российской Федерации (далее — ЗК РФ) в 2018 году был дополнен новой 19 главой «Зоны с особыми условиями использования территорий» [2]. Установление зон с особыми условиями использования территорий является одной из форм ограничения прав на землю. На данных участках запрещается или ограничивается деятельность, не соответствующая цели установления этих зон. Связаны эти ограничения в основном с лимитированием размещения объектов капитального строительства, соблюдением определенных параметров возводимого объекта, проведением тех или иных видов строительных работ и прочее.

С целью предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах создаются охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий [6].

В отношении охранных зон ООПТ помимо ЗК РФ действуют Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее — ФЗ «Об ООПТ») [13], Постановление Правительства от 19 февраля 2015 г. № 138 «Об утверждении пра-

вил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон» [8], Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 1391 «О государственном надзоре в области охраны и использования, особо охраняемых природных территорий федерального значения» (вместе с «Положением о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения») [9]. Недавно вышел подготовленный Минприроды России проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об охранных зонах государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков и памятников природы и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Российской Федерации» [11]. Проект на данный момент не подписан. В нем предусмотрены изменения относительно площади охранной зоны. В действующем Постановлении Правительства от 19 февраля 2015 г. № 138 в п. 11 говорится: «Минимальная ширина охранной зоны государственного природного заповедника или национального парка — *один километр*». В новом проекте Постановления Правительства РФ в п. 6 отмечается: «Ширина охранной зоны *не должна быть более 15 километров* от границ государственного природного заповедника, в том числе биосферного заповедника, национального парка, природного парка и памятника природы, за исключением охранной зоны особо охраняемой природной территории, расположенной полностью или частично на территории города федерального значения, ширина которой *не должна превышать 150 метров* от границ государственного природного заповедника, в том числе биосферного заповедника, национального парка, природного парка и памятника природы». Однако остается под вопросом, какова же будет минимальная ширина охранной зоны после принятия проекта? В связи с изложенным, предлагается сохранить действующую норму о минимальном размере охранной зоны ООПТ шириной 1 км, кроме территорий, где охранные зоны расположены в границах городских поселений, для которых минимальная ширина охранной зоны может не устанавливаться.

Следует отметить, что в некоторых случаях охранные зоны «мешают» реализации опасных проектов, попадающих в их границы. Так, компания «Восток-уголь» добивалась разрешения на добычу угля и строительство терминала в охранной зоне кластера «Бухта Медуза» Большого арктического заповедника. Минприроды разрешило «Восток-

углю» добывать уголь в зоне Большого Арктического заповедника. Для этого были изменены границы охранной зоны. Подобное решение было принято на заседании проектного комитета Комплексного плана модернизации и расширения магистральной транспортной инфраструктуры до 2024 года [4]. В результате был принят приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 4 июля 2019 г. № 442 «Об охранной зоне участка «Бухта медуза» государственного природного заповедника «Большой арктический» [10]. Согласно поправкам охранная зона в районе бухты «Медуза» сократилась почти в два раза: с 3020 га до 1149 га [3].

В охранной зоне заповедника «Убсунурская котловина», который входит в границы международного объекта всемирного природного наследия ЮНЕСКО «Бассейн Убсунура», планируют начать добычу хромовых руд. Сейчас режим охранных зон не позволяет этого делать. Однако в случае принятия разработанного Минприроды документа подобные ограничения снимут со всех охранных зон [5].

Вопреки требованиям ФЗ «Об ООПТ» Минприроды России, исполнительные органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления не обеспечили принятие положений о более 4 тыс. ООПТ, определяющих режим использования и охраны заповедных территорий. Кроме того, повсеместно не принимаются решения о создании охранных зон ООПТ. Например, Министерством не установлены охранные зоны Дарвинского государственного природного биосферного заповедника (на территории Тверской области), Кавказского государственного природного биосферного заповедника, заповедников «Зейский», «Норский», «Корякский», «Командорский», «Тебердинский», «Хинганский», «Центральносибирский», «Эрзи» и других [7].

В апелляционном определении Амурского областного суда от 24 апреля 2019 г. по делу № 33АПа-662/2019 описывается прецедент, когда по результатам проверки установлено, что в нарушение требований закона, а именно нарушение требований ФЗ «Об ООПТ» у памятников природы регионального значения охранные зоны не созданы (более 15 памятников природы). В результате суд пришел к выводу о частичном удовлетворении жалобы и возложении обязанности по подготовке и направлению предложений о создании охранных зон, установлении их границ в отношении определенных памятников природы.

Поскольку на территории России в силу отсутствия у правообладателей земельных участков информации о специальных зонах, в том числе по объективным причинам (зачастую нет такой информации и в от-

крытых информационных системах), во многих случаях в пределах границ охранных зон расположены объекты недвижимости, не соответствующие правовому режиму этих зон [1].

Так, в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 13 марта 2018 г. № 4-КГ17-73 решался вопрос о сносе многоквартирного дома, расположенного в границах ООПТ — в охранной зоне Национального парка «Лосиный остров». При сопоставлении границ земельных участков, принадлежащих ответчику, со сведениями о расположении границ охранной зоны ФГБУ «Национальный парк «Лосиный остров» на публичной кадастровой карте Росреестра суд установил, что названные участки входят в границы охранной зоны парка, в связи с чем их использование должно осуществляться с соблюдением установленного правового режима. На момент возведения спорных жилых домов не было известно о нахождении земельного участка в границах охранной зоны ООПТ.

Вышеуказанное определение демонстрирует существенную проблему в рассматриваемой сфере: бездействие органов государственной власти в вопросах учета и инвентаризации ООПТ регионального значения, обеспечения их охраны и режима функционирования, установления на местности границ. К примеру, в Архангельской области из 100 природных заказников и памятников природы регионального значения, регламентирующие режим их функционирования, утверждены только в 56 (55 %), охранные зоны есть лишь в 36 ООПТ (35 %), на государственный кадастровый учет поставлено 8 территорий (8 %) [12].

Таким образом, для решения обозначенных в статье задач было бы целесообразно в новом проекте Постановления Правительства РФ сохранить действующую норму о минимальном размере охранной зоны ООПТ шириной 1 км. Вводимые ограничения направлены на обеспечение благоприятной окружающей среды, поэтому не должно происходить изменение охранной зоны для строительства объектов, которые могут поставить под угрозу природные достопримечательности

Для организации охраны ООПТ первоначально следует провести инвентаризационные мероприятия, в ходе которых будут уточнены границы охранных зон ООПТ, а также разработаны и приняты положения о них. Определение правовых пределов возможного использования земельных участков в охранных зонах ООПТ позволит предотвратить антропогенное воздействие, опасное для экологических систем ООПТ.



1. Болтанова Е. С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2019. — № 5. — С. 55–65.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.
3. Золотова О. А. Правовой режим земель охранных зон // Имущественные отношения в РФ. — 2011. — № 3 (114). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-rezhim-zemel-ohrannyh-zon> (дата обращения: 30.08.2019).
4. Минприроды меняет границы Большого Арктического заповедника ради угля // Regnum : сайт. — URL: <https://regnum.ru/news/economy/2669382.html> (дата обращения: 1.09.2019).
5. Оболенская М. А. Зоны с особыми условиями использования: что необходимо знать покупателю земельного участка // Ваш партнер-консультант : сайт. — URL: <https://www.eg-online.ru/article/339012/> (дата обращения: 31.08.2019).
6. Отроценко П. В. Кто проверит законность проекта планировки территории? // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». — 2019. — № 1. — С. 104–118.
7. Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания // Законность. — 2018. — № 1. — С. 3–10.
8. Постановление Правительства РФ от 19 февр. 2015 г. № 138 (ред. от 21.12.2018) «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон» // СЗ РФ. — 2015. — № 9. — Ст. 1323.
9. Постановление Правительства РФ от 24 дек. 2012 г. № 1391(ред. от 02.03.2019) «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения» (вместе с «Положением о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения») // СЗ РФ. — 2012. — № 53 (ч. 2). — Ст. 7946.
10. Приказ Минприроды России от 4 июля 2019 г. № 442 «Об охранной зоне участка «Бухта Медуза» государственного природного заповедника «Большой Арктический» (вместе с «Положением об охранный зоне участка «Бухта Медуза» государственного природного заповедника «Большой Арктический») (Зарегистрировано в Минюсте России 14 авг. 2019 г. № 55587). — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». — Документ официально опубликован не был.
11. Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об охранных зонах государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков и памятников природы и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Российской Федерации» (по состоянию на 08.07.2019) (подготовлен Минприроды России). — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». — Документ официально опубликован не был.

12. Сухов В. Е. Правовые коллизии в сфере соблюдения законодательства об особо охраняемых природных территориях // Законность. — 2018. — № 4. — С. 14–16.

13. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (с изм. от 26.07.2019) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. — 1995. — № 12. — Ст. 1024.

УДК 349.41

Биткова Людмила Алексеевна

г. Москва, Россия

О некоторых вопросах судебной практики по делам о нарушении земельного законодательства

При разрешении земельных споров возникают коллизии норм материального и процессуального права. Сложившаяся противоречивая судебная практика по делам о нарушении земельного законодательства свидетельствует о необходимости систематизации норм различных отраслей права и нормативных документов.

Ключевые слова: земельные споры, судебная практика, Кодекс административного судопроизводства, административное дело, производство по делам об административных правонарушениях, государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль.

Bitkova Lyudmila Alekseevna

Moscow, Russia

About some issues of judicial practice in cases of violation of land legislation

When resolving land disputes, collisions of substantive and procedural law arise. The contradictory judicial practice in cases of violation of land legislation indicates the need to systematize the norms of various branches of law and regulatory documents.

Key words: land disputes, judicial practice, Code of Administrative Procedure, administrative case, administrative offense proceedings, state land supervision, municipal land control.

В современных условиях актуальной остается проблема совершенствования земельного законодательства, т. к. его состояние затрагивает интересы миллионов российских землевладельцев и землепользователей. Причем попытки провести в стране земельные преобразования сопровождаются не столько отсутствием системного правового обеспече-

ния, но и в большей степени проблемами государственно-управленческой деятельности в сфере земельных ресурсов, наличием на всех уровнях управления несогласованных подходов в регулировании земельных отношений без сбалансированного учета интересов личности, общества и государства.

Немаловажную роль в правовом регулировании земельных отношений играет судебная практика, которая позволяет выявить несовершенство действующего законодательства и через обобщение принятых судьями решений дать рекомендации по устранению выявленных правовых пробелов и коллизий норм. В современных исследованиях авторами довольно часто анализируется судебная практика в различных областях. Так, например Е. В. Лунева исследует судебную и судебно-арбитражную практику по вопросу реализации исключительного права природоохранного учреждения на приобретение земельного участка частным собственником, расположенного на территории национального парка [1; 2]. З. К. Кондратенко и Н. С. Мустакимов анализируют судебную практику по вопросам приватизации земельных участков под объектами недвижимого имущества [3; 4] и т. д.

Однако многоаспектность земли как объекта правоотношений и, как следствие, отсутствие синхронизации норм земельного, гражданского, градостроительного, экологического, природоресурсного законодательства негативно влияет на качество правоприменительной деятельности, является предпосылкой формирования неоднозначных подходов для решения земельных споров в судебном порядке.

Так, у судов возникают трудности с определением подсудности и подведомственности рассмотрения некоторых дел о нарушении земельного законодательства: или в порядке гражданского судопроизводства, или в порядке административного судопроизводства.

Административное судопроизводство, являясь в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации одной из форм осуществления правосудия в нашей стране, предназначено для разрешения юридических споров (конфликтов), возникающих в сфере публичных отношений (административных, конституционных, налоговых, финансовых, земельных и т. п.), при этом порядок рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции регулируется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), а в арбитражных судах — Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — АПК РФ).

Рассматривая дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений, суды одновременно осуществляют контроль

за законностью и обоснованностью выполнения государственных или иных публичных полномочий (ч. 1 ст. 1 КАС РФ), в том числе правовых актов, решений, действий органов и должностных лиц публичной администрации. Поэтому в некоторых случаях оспаривания документов властно-распорядительного характера суды исходят из приоритетности компетенции органа, принявшего документ, и обязательности соблюдения установленных экологических, санитарно-эпидемиологических и других обязательных требований. Так, судебная коллегия по административным делам одного из субъектов РФ оставила без удовлетворения иск об оспаривании распоряжения уполномоченного органа субъекта РФ, содержащего обязательные для выполнения указания в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения (уборка закрепленного земельного участка) в отношении территориального управления федерального органа исполнительной власти, на основании того, что территориальное управление выступает в данном случае не как участник гражданского (хозяйственного) оборота, а как субъект публичных правоотношений в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, и принятое распоряжение не затрагивает его экономические права на какие-либо объекты, имущественные отношения.

В другом деле при оспаривании предписания уполномоченного должностного лица критерием отнесения спора к подведомственности арбитражного суда являлось использование земельного участка в экономической деятельности. Действительно, по ст. 29 АПК РФ арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов (предписание органа не является нормативным актом), решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц (п. 2), но, на наш взгляд, для правильного и однозначного определения подведомственности дел целесообразно нормативно закрепить характеристики «использования» земельного участка в экономической деятельности.

При выявлении земельных правонарушений достаточно много дискуссионных вопросов связано с одновременным применением норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и КАС РФ. В частности, у судей возникает вопрос: подлежат ли рассмотрению в порядке административного судопроизводства дела об оспаривании распоряжений органов исполнительной власти субъектов РФ, содержащих указания в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, и распоряжений органов исполнительной власти субъектов РФ, содержащих указания в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в том числе распоряжений органов исполнительной власти субъектов РФ, содержащих указания в сфере охраны объектов культурного наследия?

производства требования, заявленные гражданином, привлеченным к административной ответственности, об оспаривании распоряжения (решения) органа местного самоуправления о проведении внеплановой проверки по соблюдению земельного законодательства (за пользование физическим лицом земель неразграниченной собственности), или законность распоряжения (решения) органа местного самоуправления о проведении внеплановой проверки по соблюдению земельного законодательства подлежит проверке в рамках обжалования постановления по делу об административном правонарушении? Во-первых, одна процедура не исключает возможность другой, поскольку граждане могут защищать свои права всеми не запрещенными законом способами. Во-вторых, речь идет о разных предметах спора: в первом случае гражданин заявляет исковые требования об оспаривании распоряжения (решения) органа местного самоуправления о проведении внеплановой проверки по соблюдению земельного законодательства, что соответствует положениям п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ, а во втором случае обжалуется вынесенное постановление по делу об административном правонарушении. В-третьих, при рассмотрении жалобы на постановление в соответствии с п. 8 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, что в свою очередь влечет проверку законности оснований проведения внеплановой проверки. В-четвертых, при рассмотрении административного дела по КАС РФ предусмотрены судебные расходы (гл. 10), а в соответствии с ч. 5 ст. 30.2 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

Аналогичный вопрос возникал в связи с оспариванием предписания должностного лица, осуществлявшего государственный земельный надзор, об устранении нарушения земельного законодательства, выявленного при производстве административного расследования по делу об административном правонарушении. В данном случае решение только принималось должностным лицом органа государственной власти, но положения КАС РФ могут быть применены в полном объеме для защиты законных прав граждан и юридических лиц.

Кроме этого, имеют место административные иски прокуроров по возложению обязанности на исполнительный орган местного самоуправления по принятию административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля. Отсутствие подобного документа в муниципальных образованиях на практике приводит к различного рода злоупотреблениям и необосно-

ванному превышению полномочий органов местного самоуправления по вынесению предписаний в отношении граждан в рамках нерегламентированных контрольных мероприятий, что нарушает положения ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ).

Таким образом, помимо качественной подготовки законодательных норм, регулирующих земельные отношения, следует обратить внимание и на нормы, содержащиеся в подзаконных актах и детализирующих нормы законов, потому что в реальности именно их применение вынуждает граждан обращаться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. Тем более, что отсутствие подзаконного акта, принятие которого предусмотрено законодательством для регулирования отношений в рассматриваемой сфере, при разрешении возникшего спора должно быть в любом случае расценено как обстоятельство, свидетельствующего в пользу гражданина или организации, если в отношении их либо предъявлено исковое требование, либо они сами обратились с требованием о защите своих прав. Отсутствие нормативно закрепленного порядка реализации права не должно отрицательно сказываться на возможности реализации самого права. Установлению земельного правопорядка также призваны способствовать судебные решения по конкретным земельным спорам и обобщенная судебная практика.



1. *Лулева Е. В.* Юридическая природа исключительного права национального парка приобретать земельные участки, расположенные в его границах // Юридический мир. — М. : Юрист, 2014. — № 7. — С. 27–30.

2. *Лулева Е. В.* Публичный и частный интересы в области отношений, объектом которых является земельный участок особо охраняемых природных территорий // Ученые записки Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. — 2012. — Т. 154, кн. 4. — С. 113.

3. *Мустакимов Н. С., Кондратенко З. К.* Приватизация земельных участков под объектами недвижимого имущества в современном гражданском и земельном законодательстве // Историческая и социально-образовательная мысль. — 2015. — Т. 7, № 7-2. — С. 139–142.

4. *Мустакимов Н. С., Кондратенко З. К.* Осуществление общественного экологического контроля в муниципальном образовании: законодательство и практика // Аграрное и земельное право. — 2018. — № 10 (166). — С. 37–42.

УДК 349.6

Боголюбов Сергей Александрович

г. Москва, Россия

Правовое обеспечение природоресурсного и других направлений устойчивого развития

Устойчивое развитие предполагает экономическую, социальную, природоресурсную составляющие. Экологический (природоресурсный) фактор пронизывает все направления устойчивого развития. Именно поэтому он заслуживает большего правового обеспечения и регулирования через федеральные, региональные законы и их реализацию. Земельный, Водный, Лесной кодексы РФ содержат соответствующие требования, которые надо усиливать, создавать вокруг них общественную атмосферу.

Ключевые слова: законодательство об использовании, охране природных ресурсов; экологическое, экономическое, социальное развитие, их сочетание.

Bogolyubov Sergey Alexandrovich

Moscow, Russia

Legal regulation of environmental and other dimensions of sustainable development

Sustainable development implies economic, social, natural resource components. Environmental (natural resource) factor permeates all areas of sustainable development. That is why it deserves greater legal support and regulation through Federal and regional laws and their implementation. The land, Water and Forest codes contain relevant requirements that need to be strengthened and create a public atmosphere around them.

Key words: legislation on use, protection of natural resources; ecological, economic, social development, their combination.

Пришедшее из многочисленных международных документов понятие «устойчивое развитие» стало широко распространенным в природоресурсной, иных отраслях российского права и законодательства словосочетанием, хотя и не всеми понимаемым однозначно — первоначально устойчивость связывалась со стабильностью, неизменностью в продолжение определенного количества времени вопреки внешним и внутренним возмущениям.

Затем термин «sustainable development» рассматривался как развитие, которое удовлетворяет потребностям настоящего времени, которые должны быть предметом первостепенного приоритета, но не исключает ограничения, обусловленные состоянием технологий, организации об-

щества, не ставит под угрозу способности будущих поколений удовлетворять свои потребности [4; 6, с. 76; 7].

В настоящее время устойчивое развитие понимается по-разному: непрерывно поддерживаемое; самоподдерживающееся; допустимое; сбалансированное; не истощающее; сохраняющее целостность; поддерживаемое при отсутствии дополнительных затрат, при минимизации негативных внешних эффектов между поколениями; включающее экономическое, социальное, природоресурсное (экологическое) направления [1; 13; 15; 16].

Казавшееся поначалу временным, дискуссионным, понятие «устойчивое развитие», получив признание многими странами, имея международное звучание, приобретая все большее значение, предполагает дальнейшее научное исследование и внедрение как объединяющее многие перспективные намерения, идеи, воплощаемые в практику управления.

Поскольку понятие устойчивого развития становится одним из основных принципов российского права и законодательства, является достаточно емким, рассчитанным на длительную перспективу, будучи стержнем российской модернизации правовой системы, целесообразно осмыслить его глубже, чтобы не затереть, не сделать очередной проходной модой, сопровождающей новые обещания, заклинания, оправдывающей волонтаристские решения либо бездействие.

Согласно концепциям устойчивого развития необходимо обеспечивать сбалансированное решение социально-экономических задач использования природно-ресурсного потенциала.

Комплексность понимания рассматриваемого феномена предполагает его сложносоставной набор — ряд основных направлений устойчивого развития, включающий общепризнанные экономическое, социальное, природоресурсное (экологическое) направления.

В основе идей устойчивого развития находится представление об одном из главных человеческих инстинктов и рефлексов — владении материальным благосостоянием, обладании вещами, что зависит от экономики, ее уровня, состояния.

Считается, что экономика — цель, первостепенное направление развития, являющееся необходимым условием устойчивости, стабильности, индивидуального, массового благополучия, вообще какого-либо развития.

Идея устойчивого развития есть осознанная попытка найти выход из сложившегося экономического тупика с пересмотром основ существования цивилизации, идущая дальше реализуемой в развитых странах

так называемой энвайроментальной — щадящей природные ресурсы, природу — экономики [5, с. 113–141; 8; 11, с. 80–82].

Вторым условием устойчивого развития считается социальное направление, включающее культурный, образовательный, медицинский, ментальный (социально-психологический и индивидуально-психологический) аспекты. Социальные стрессы, их крайние проявления и противоречия — социальные конфликты, всплески, скачки, катаклизмы — свидетельствуют о неустойчивости, ведут к нарушению накопления всех ресурсов, в том числе природных.

Провозглашение России в ч. 1 ст. 7 ее Конституции социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, предполагает не сиюминутную деятельность, но длительную перспективу, устойчивость подъема жизненного уровня людей, долговременные, надежные, длящиеся гарантии социальной защиты.

Возникает необходимость согласования процессов жизнедеятельности людей, обучения их рамках ресурсных ограничений, справедливое распределение ценностей, социального и материального обеспечения для высокого качества жизни.

В условиях динамичности, хаотичности социальный фактор устойчивого развития служит стабильности мировой политики, государств, этносов, традиционных конфессий, устранению поводов и причин к их разрушению [12, с. 7–17; 14].

Однако «устойчивое развитие» затевалось, прежде всего, для охраны окружающей среды (о чем свидетельствует и название Комиссии, его предложившей в 1980-х), но затем вычленило на первые места экономические и социальные цели, условия; но и эти два, ставшие первыми, направления постоянно исходят из необходимости решения природоресурсных проблем.

Сочетание экологического, экономического, социального, культурного развития Российской Федерации предусматривается в п. «е» ст. 70 ее Конституции, во многих законах.

Так, в ст. 2 ГрК РФ одним из важнейших принципов предусматривается обеспечение устойчивого развития, сбалансированного учета экологических, экономических, социальных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки; природоресурсные начала пронизывают и остальные принципы и нормы ГрК.

Природоресурсный (экологический) фактор, всегда увязанный с двумя другими составляющими устойчивого развития — экономическим и социальным направлениями, — в общественном внимании уступает двум предыдущим и из-за этого весьма нуждается в сочетании с правопорядком, законностью, правовым обеспечением, иными весомыми подпорками.

Понятия «устойчивое развитие» применяется в Лесном, Водном кодексах РФ, в федеральных законах о животном мире, об охране атмосферного воздуха, об охране озера Байкал, преамбуле, статьях 1, 3, 70 и др. Закона «Об охране окружающей среды», ряде других федеральных, а также региональных законов, посвященных регулированию использования и охраны земельных, других природных ресурсов [2, с. 68–81; 9; 10].

Как фактор устойчивого развития можно рассматривать «неисчерпание», то есть восстановление добычи полезных ископаемых, использования иных природных ресурсов, иначе говоря экологически обоснованное экономическое и социальное развитие.

Природоресурсное направление устойчивого развития должно характеризоваться своеобразной морально-политической, общественной атмосферой, господством идей справедливости, разработанной теоретико-мировоззренческой основой — правовыми взглядами, принципами, правовой идеологией.

Воспитание культуры, экологическое образование на перспективу, эффективное просвещение, рассчитанные на десятилетия, являются неотъемлемыми условиями устойчивого развития в сочетании с повышением правосознания, реализацией экологической политики развития России.

Устойчивое развитие должно гарантироваться стабильным Основным законом — Конституция как главный фактор законодательного обеспечения природоресурсного направления устойчивого развития актуализируется тем, что, не ограничиваясь набором целей и принципов, должна превращаться в фактический регулятор общественных отношений, использоваться как способ управления реальными природоресурсными, экономическими, социальными отношениями посредством разветвленной сети регуляторов.

На основании Конституции должны обеспечиваться надлежащий земельный, водный, лесной, горный, фаунистический правопорядок посредством осуществления содержащихся в преамбуле Конституции РФ призыва к ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, предполагающей результативный характер

управления природными ресурсами, позитивную, ретроспективную ответственность за их состояние.

Предусмотренные в ст. ст. 9, 36, 41, 42, 58, 71, 72, 114 и др. Конституции РФ положения охватывают охрану здоровья, соблюдение прав и обязанностей граждан, природопользование, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и охране окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, проведение Правительством РФ единой государственной политики в области экологии.

Согласно Определению КС РФ от 3 февраля 2010 г. № 238-О-О с государства не снимается его конституционная ответственность за сохранение природы и оно не освобождается от обязанностей осуществлять эффективный контроль в данной сфере общественных отношений, препятствовать причинению избыточного вреда окружающей среде в результате лесопользования, минимизировать экологические риски.

Будучи собственником животного мира, иных природных ресурсов, государство обязано соблюдать требования Конституции, которая, определяя компетенцию Правительства РФ, возлагает на него осуществление управления федеральной собственностью (ст. 114, ч. 1, п. «в» и «г»), в числе объектов которой находятся и природные ресурсы (ст. 9, ч. 2).

Немаловажное значение приобретают гарантирование выполнения обязанностей собственников природных объектов и участков, разграничение сфер и функций управления природопользованием, полномочий экологического надзора и контроля, которые могут осуществляться не только собственниками и в их интересах, но и обществом, государством — в интересах народов, проживающих на соответствующей территории.

Стабильность природопользования и гражданско-правовая защита прав десятков миллионов граждан, как и имущественное обеспечение заинтересованного выполнения ими своих природоресурсных обязанностей не вопреки, а в интересах всего общества, являются задачами современного законодательства, правового государства.

Как и в других странах российское право, государство, не отказываются от административных средств организации рационального природопользования, а в ряде случаев усиливают требования: увеличивается административное наказание, не без трудностей формируется государственная система природоресурсных органов, принимаются меры к управлению нормированием загрязняющих выбросов, сбросов в окружающую среду.

Согласно ст. 36 Конституции, ст. ст. 129 и 209 ГК РФ фактор природопользования объявляется приоритетным по отношению к остальным известным правам собственника природных объектов, что обусловлено социальным характером назначения, использования большинства природных ресурсов, представляющих повышенный интерес для населения.

Поскольку состояние природных ресурсов вызывает все большую озабоченность, приобретая социальную, экономическую значимость, постольку государственно-властный и имущественно-правовой методы регулирования будут диалектически переплетаться, повышая устойчивость развития.

Таким образом, «устойчивое развитие» будут тем надежней, чем более на него будет распространяться правовое обеспечение экологического, экономического, социального направлений.



1. *Вершило Н. Д.* Эколого-правовые основы устойчивого развития. — М. : ИГиП РАН, 2008. — 320 с.

2. *Волков Г. А.* Методология природоресурсных отраслей права (тезисы) // Актуальные проблемы государственной экологической политики : сб. материалов Международной научно-практической конференции. — Уфа : Башкирский государственный университет, 2017.

3. *Волкова Т. В., Королев С. Ю., Чмыхало Е. Ю.* Земельное право: учебное пособие для студентов и преподавателей вузов. — М. : Дашков и К, 2018.

4. *Данилов-Данильян В. И.* Устойчивое развитие // Глобалистика. Энциклопедия. — М., 2003.

5. *Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В.* Проблемы обеспечения экологической и экономической безопасности при реализации государственной политики // Сборник материалов Международной научно-практической конференции. — Уфа : Башкирский государственный университет, 2017.

6. *Коптюг В. А. и др.* Устойчивое развитие цивилизации и место в ней России: проблемы формирования национальной стратегии. — Владивосток, 1997.

7. На пути к устойчивому развитию России. Бюллетень Центра экологической политики России / А. В. Яблоков, В. М. Захаров и др. — М., 1996–2016.

8. Правовое обеспечение экологической безопасности в сфере природопользования и энергетики: сб. статей участников Международной научно-практической конференции / Ф. М. Раянов, З. Ф. Сафин, Г. Г. Файзуллин и др. — Казань : Казанский федеральный университет. Юридический факультет, 2018.

9. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография / отв. ред. Е. А. Галиновская. — М. : ИЗИСП-ИНФРА-М, 2019.

10. Развитие земельно-правовой науки: история и современность / сост.: С. А. Боголюбов, С. А. Липски, М. В. Пономарев, Д. О. Сиваков; ИЗИСП-ГУЗ. — М., 2015. — 264 с.

11. Романов А. И. Устойчивое развитие — экологизация экономики // Экономика и управление. — 2000. — № 5.

12. Tamara Makarova (Minsk, Republic of Belarus). Social importance of environmental law: criteria of values and effectiveness of law // KAZAN UNIVERSITY LAW REVIEW. — 2018. — Volume 3, Summer.

13. Устойчивое развитие: градостроительство, экология, право / под ред. В. В. Зозули. — М. : МИИГАиК, 2016. — 208 с.

14. Экологические положения конституций : сб. / под ред. Е. А. Высторобца ; предисл. Ю. С. Шемшученко ; вступит. слово В. И. Данилова-Данильяна. — М. ; Уфа : МИРмОС, Центр интерэкоправа ЕврАзНИПП, 2012.

15. Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России : сб. материалов Международной научно-практической конференции / А. А. Бабич, С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, Т. Ю. Оленина, Б. Г. Розовский, Е. Ю. Чмыхало и др.). — М. : МИИГАиК, 2015.

16. Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений / под ред. Е. Л. Мининой. — М. : ИЗиСП : Моск. гос. ун-т леса, 2013. — 268 с.

УДК 349.6

Бояринцева Ирина Александровна

г. Йошкар-Ола, Россия

История развития российского природоресурсного и земельного права

Статья посвящена историческому аспекту развития природоресурсного и земельного законодательства России. Автор выделяет ключевые этапы становления и развития земельного права, характеризует правовые источники земельного права, политические реформы, повлиявшие на формирование земельного права в качестве отдельной отрасли права.

Ключевые слова: земельное право, история права, земельное законодательство, земельные реформы.

Boyarintseva Irina Aleksandrovna

Yoshkar-Ola, Russia

History of Russian natural resources and land law

The article is devoted to the historical aspect of the development of natural resources and land legislation of Russia. The author identifies the key stages of formation and development of land law, characterizes the legal sources of land law, political reforms that influenced the formation of land law as a separate branch of law.

Key words. land law, history of law, land legislation, land reforms.

Нормы, регулирующие земельные отношения, можно найти в Русской Правде, Новгородской и Псковской грамотах, Судебниках 1497 г. и 1550 г., Соборном Уложении 1649 г., Указах Петра I и Екатерины II, Своде законов Российской империи, однако многие ученые, занимающиеся историей земельного права, приходят к выводу, что до начала XX в. стройной системы земельного законодательства в России не существовало [1; 2].

На формирование и развитие земельного права России огромное влияние оказали следующие исторические события: отмена крепостного права (1861 г.); реформы П. А. Столыпина (1906—1911 гг.); Октябрьская революция (1917 г.); современная земельная реформа (с 1990 г.).

В середине XIX в. собственность на землю в России была разнообразной. Земли могли находиться в личной собственности царя, в собственности императорской фамилии, в собственности казны, церковей, монастырей, помещиков, казачьих войск. В зависимости от принадлежности земельные отношения в России регулировались нормами феодально-сословного, гражданского и административного права. Так, частное землевладение в городах регулировалось нормами гражданского права, общинное землевладение крестьян — административными постановлениями.

19 февраля 1861 г. Александр II подписал Манифест об отмене крепостного права и «Общие положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости», провозгласившие, что крепостное право отменяется навсегда. Крестьяне получили определенные права и свободы, но при этом помещики сохраняли право собственности на все принадлежащие им земли. Крестьянам предоставлялся в постоянное пользование земельный надел, который должен был бы обеспечить их быт и исправную уплату казенных и земских повинностей. В каждом случае площадь земли, предназначенной в надел, устанавливалась в специальном договоре между крестьянином и помещиком, который назывался Уставной грамотой. Нормы, регулирующие права и обязанности землевладельцев, содержались в Своде законов Российской империи. Отношения по наделению крестьян землей регулировались нормами, содержащимися в Особых приложениях к тому Своду законов Российской империи [2, 5].

После Революции 1905 г. были предприняты попытки изменить сложившуюся ситуацию. Так, был подготовлен законопроект «О мерах к расширению и улучшению крестьянского землевладения», подписан Указ «О новом льготном порядке выхода из общины». Целью данных актов была ликвидация общины, выход из нее крестьян с наделением

землей на правах частной собственности. Одним из направлений Столыпинской реформы было переселение крестьян из наиболее населенных центральных районов России на казенные земли Сибири, Средней Азии, Кавказа. Создается система землеустроительных комиссий, а 24 мая 1911 г. принимается Закон о землеустройстве.

В период между Февральской и Октябрьской революциями Временным правительством были ликвидированы удельные и кабинетские земли, а также монастырское землевладение, и были приняты законы, направленные на охрану помещичьих земель. Законом от 21 апреля 1917 г. созданы земельные комиссии для подготовки земельной реформы, Законом от 12 июня 1917 г. введены ограничения на сделки с землей в целях пресечения спекуляций.

Первым после Октябрьской революции 1917 г. актом земельного законодательства был Декрет ВЦИК «О земле» от 26 октября 1917 г. Декрет отменял помещичью собственность на землю без всякого выкупа и передавал помещичьи, удельные, монастырские, церковные земли со всем инвентарем и постройками в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных советов крестьянских депутатов, на которые возлагалось принятие мер для соблюдения строжайшего порядка при конфискации помещичьих имений. Согласно Декрету, право частной собственности на землю отменялось навсегда, все недра земли, а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходили в исключительное пользование государства. Все мелкие реки, озера, леса и прочее переходили в пользование общин при условии заведования ими местными органами самоуправления.

Декрет «О социализации земли», принятый 19 февраля 1918 г. Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов (ВЦИК), конкретизировал основные положения декрета «О земле». Он состоял из 13 разделов и закреплял отмену навсегда собственности на землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах Российской Федеративной Советской Республики; переход земли без всякого выкупа в пользование трудового народа; предпочтение трудовым сельскохозяйственным товариществам перед единоличными хозяйствами; установление нормы землепользования при отводе земли под различные цели; основания прекращения прав на землю.

Социализации земли была закреплена в принятой 10 июля 1918 г. «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа» — Конституции РСФСР, где было объявлено об отмене частной собственности на землю, а весь земельный фонд признавался общенародным достоянием

и передавался трудящимся без всякого выкупа на началах уравнительного землепользования.

Положение ВЦИК от 14 февраля 1919 г. «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» вводит понятие единого государственного земельного фонда; определяет цели землеустройства, порядок учета землепользований; устанавливает приоритет общественного землепользования.

Первый Земельный кодекс РСФСР от 30 октября 1922 г. закрепил национализацию земли, установив, что вся земля в России находится в собственности рабоче-крестьянского государства. Принятый в условиях новой экономической политики Земельный кодекс РСФСР допускал аренду земли сроком не более шести лет при условии ее обработки собственным трудом и применение наемного труда. Земли крестьянским хозяйствам предоставлялись в бессрочное пользование, допускалось изъятие земельных участков для государственных или общественных нужд, с предоставлением другого участка и возмещением причиненных убытков.

В развитие Земельного кодекса РСФСР, который основное внимание уделял вопросам правового режима земель сельскохозяйственного использования, были приняты: Положение от 13 апреля 1925 г. «О земельных распорядках в городах», Положение от 28 августа 1925 г. «О землях, предоставленных транспорту». Правовое регулирование использования и охраны других видов природных ресурсов осуществлялось Лесным кодексом РСФСР 1923 г.; Положением от 7 июля 1923 г. «О недрах земли и разработке их»; Горным положением Союза ССР 1925 г. и др.

После образования СССР (1922 г.) и принятия Конституции СССР (1924 г.) постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. были утверждены «Общие начала землепользования и землеустройства», которые закрепляли собственность на землю Союза ССР; распределение обязанностей между СССР и РСФСР по управлению земельными ресурсами: положения о трудовой аренде, которая допускалась в исключительных случаях; положения о землеустройстве и земельной регистрации; правовой режим земель специального назначения.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством» была отменена аренда сельскохозяйственной земли и запрещено использование в единоличных крестьянских хозяйствах наемного труда. Постановление ВЦИК и СНК от 30 июля 1930 г. «О ликвидации земель-

ных обществ в районах сплошной коллективизации» и Примерный устав сельскохозяйственной артели, утвержденный ЦИК и СНК СССР 1 марта 1930 г., предусматривали объединение всех полевых наделов в единый земельный массив, находящийся в коллективном пользовании.

Конституция СССР 1936 г. установила, что земля, ее недра, воды и леса в СССР являются государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием. Земля, занимаемая колхозами, закреплялась за ними в бесплатное и бессрочное пользование, т. е. навечно. Колхозному двору предоставлялось право иметь в личном пользовании небольшой земельный участок и в личной собственности подсобное хозяйство согласно Уставу колхоза. 27 мая 1939 г. принимается Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания», устанавливающее изъятие всех обнаруженных излишков приусадебной земли сверх установленных уставом колхоза норм. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 28 июня 1939 г. «О приусадебных участках рабочих, служащих, сельских учителей, агрономов и других не членов колхозов, проживающих в сельской местности», которым предусматривалось предоставление данной категории граждан приусадебных участков для ведения личного подсобного хозяйства в размере 0,15 га на семью, включая землю, занятую постройками.

В период Великой Отечественной войны при регулировании земельных отношений основное внимание уделялось производству сельскохозяйственной продукции.

В 60-е годы были приняты постановления, направленные на борьбу с нерациональным использованием земель и повышение их плодородия: Постановление Совета Министров СССР от 12 июля 1962 г. «Об улучшении государственного учета земель и использовании их в сельскохозяйственном производстве», постановления ЦК КПСС и Совета министров СССР от 16 июня 1966 г. «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур»; от 20 марта 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии». В этот период проводится работа по кодификации земельного законодательства. Верховный Совет СССР принял 13 декабря 1968 г. «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик», которые обусловили принятие ряда актов земельного законодательства, среди которых: Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» от 14 мая 1970 г.; Положение о государственном контроле за использованием земель, утвержденное Постановлением Совета министров СССР от 14 мая

1970 г. В развитие положений Основ земельного законодательства во всех союзных республиках были приняты земельные кодексы [5, с. 82].

Земельный кодекс РСФСР был принят в 1970 г. и действовал до 1991 г. Согласно ему, земля являлась государственной собственностью — общим достоянием всего советского народа.

В 1990 г. Верховным Советом СССР были приняты «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле», которыми был введен такой титул права на землю, как пожизненное наследуемое владение, а также аренда земли и плата за землепользование. Коренные изменения, касающиеся отмены государственной собственности на землю, были внесены законами РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 22 ноября 1990 г., «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 г., Законом Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» от 15 декабря 1990 г. В этих актах предусматривалась возможность предоставления земельных участков в собственность для производства сельскохозяйственной продукции; был установлен общий 10-летний мораторий на распоряжение землей; определен порядок выдела земельной доли и имущественного пая колхозников и работников совхозов; предусмотрено создание крестьянских (фермерских) хозяйств [4, с. 132].

Принятый 25 апреля 1991 г. Земельный кодекс РСФСР регулировал все земельные общественные отношения в рамках Конституции РСФСР, предусматривал судебный порядок разрешения земельных споров и платность землепользования, подробнее этот вопрос рассматривался в Законе от 11 октября 1991 г. «О плате за землю».

В связи с принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации, устанавливающей частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности на землю, многие положения Земельного кодекса 1991 г. устарели и были признаны недействующими.

Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» были приняты 25 октября 2001 г. Кодекс устанавливает основные принципы земельного законодательства; полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области регулирования земельных отношений; права и обязанности собственников земельных участков и других землепользователей в сфере рационального использования и охраны земель; дает понятие земельного участка; по-новому регулирует право собственности на землю и другие вещные права; предусматривает платность землепользования в виде земельного налога и арендной платы; мероприятия по охране

земель; рассмотрение земельных споров в судебном порядке. Особенная часть Земельного кодекса РФ посвящена правовому режиму отдельных категорий земель: сельскохозяйственного назначения; населенных пунктов; промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения; особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса. Во все время действия Земельного кодекса РФ в него постоянно вносятся существенные дополнения и изменения [3].

Кроме Земельного кодекса Российской Федерации, отношения по использованию и охране земель регулируют следующие Федеральные законы: «О мелиорации земель» от 10 января 1996 г.; «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г.; «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» от 15 апреля 1998 г.; «Об ипотеке (залоге) недвижимости» от 16 июля 1998 г.; «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16 июля 1998 г.; «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г.; «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июня 2002 г.; «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 11 июня 2003 г.; «О личном подсобном хозяйстве» от 7 июля 2003 г.; «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21 декабря 2004 г.; «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. и другие.



1. *Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Степаненко Р. А.* Дореволюционное региональное земельное законодательство: опыт истории и современность // Российская юстиция. — 2012. — № 7. — С. 2–5.

2. *Езжева М. Н.* Российское земельное законодательство первой половины XIX века и образование класса крестьян — земельных собственников // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. — 2007. — № 4. — С. 5–9.

3. *Липски С. А.* Особенности современного этапа в развитии федерального земельного законодательства // Право и экономика. — 2014. — № 11.

4. *Романова О. А.* Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 132–142.

5. *Северьянов М. Д.* Государственная земельная политика в Сибири в 20–80-е гг. XX в // Вестн. Том. гос. ун-та. — 2013. — № 366. — С. 82–85.

УДК 349.6

Бринчук Михаил Михайлович

г. Москва, Россия

«Управление природой»: проблемы теории и практики*

В статье рассмотрены вопросы сущности понятия «управление земельными и иными природными ресурсами», роли управления как эколого-правовой категории и проблемы организации государственного управления использованием и охраной земли.

Ключевые слова: управление земельными ресурсами, земля, природные ресурсы, природа, экологическое право, природоресурсное право, охрана окружающей среды, охрана и использование земли, Конституция РФ, принцип разделения властей.

Brinchuk Mikhail Mikhailovich

Moscow, Russia

«Management of nature»: problems of theory and practice

The article considers the concept of land and other natural resources management, the role of management as an ecological environmental and legal category and the problem of the organization of state management of land use and protection.

Key words: land resources management, land, natural resources, nature, ecological law, natural resource law, environmental protection, protection and use of land, RF Constitution, the principle of separation of powers.

В контексте темы конференции важно остановиться, как минимум, на трех актуальных вопросах: о семантике понятия «управление земельными и иными природными ресурсами»; об управлении как эколого-правовой категории, ее роли в экологическом и природоресурсном праве; и о проблеме организации государственного управления использованием и охраной землями.

О корректности используемых понятий

В информационных материалах по данной Международной научно-практической конференции в свете ее тематики используются следующие понятия: «управление земельными и иными природными ресурсами», «экологическое управление», «государственное управление в сфере природопользования», «государственное управление отдельными природными ресурсами», «управление в сфере охраны окружающей

* Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

среды и рационального природопользования». В научной литературе также говорится об управлении природопользованием и охраной окружающей среды [1, с. 220–245], об управлении в сфере охраны окружающей природной среды [2, с. 109–132], об экологическом управлении [3, с. 244–352].

Из этого ряда мы можем видеть разный научный взгляд на проблему «управления природой» с семантической точки зрения.

Важно также обратить внимание на следующее. В контексте темы конференции — «управление земельными и иными природными ресурсами» возникает важный методологический вопрос: отношения по управлению в доктрине экологического и природоресурсного права касаются земли, вод, недр, лесов и т. д. как природных *ресурсов* или природных *объектов*?

Ответ отчасти мы находим, ставя перед собой другой, более общий вопрос: земельное законодательство регулирует отношения по поводу земли как природного объекта или природного ресурса? Анализ показывает, что в целом — как природного объекта. То же касается водного, лесного и иного «природо"ресурсного"» законодательства. Соответственно встает вопрос о научной корректности и обоснованности уже привычных и устоявшихся понятий «природо"ресурсного"» законодательства и права.

В каких-то конкретных случаях в свете управления действительно речь идет о земле как природном ресурсе. Но в целом применительно к земельному законодательству и праву стоит задача оптимального, эффективного регулирования отношений по поводу земли как природного объекта, как категории, более широкой в экологическом и природоресурсном праве, чем природный ресурс. Соответственно это касается и управления в данной сфере.

Встает вопрос о корректности употребления суждения «управление земельными и иными природными ресурсами». Можем ли мы в действительности «управлять природой, природными ресурсами»? Для ответа обратимся к закону.

Статья 8 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [4], определяющая органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, ориентирует нас на правильную научную позицию. Как видим, в ней говорится о государственном управлении не окружающей средой, а охраной окружающей среды. То же самое можно говорить применительно к земельным, водным и иным природоресурсным

отношениям: управление использованием и охраной земель, управление использованием и охраной вод и т. д.

«Управлять землей и другими природными ресурсами», как иногда некорректно говорится в доктрине, можно лишь посредством реализации мер и требований по обеспечению рационального природопользования, охраны природы, земли, других природных ресурсов, по распоряжению природными ресурсами, находящимися в собственности. Другими словами, управление проявляет очевидную связь с предметом экологического и природоресурсного права. Эта связь во всей своей полноте обнаруживается при анализе сущности управления как эколого-правовой категории.

Управление как эколого-правовая категория, ее сущность

В доктрине и законодательстве выделяется ряд видов управления — государственное, муниципальное, отраслевое, производственное, общественное. Каждый из названных видов решает присущие ему задачи. Мы остановимся на государственном управлении.

О сущности государственного управления в экологическом и природоресурсном праве тоже свидетельствует названная статья 8 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Ключевым «словом» в данной норме, определяющем сущность управления как эколого-правовую категорию, является то, что оно «осуществляется федеральными органами *исполнительной власти*».

Эта норма ведет нас к Конституции РФ — основному источнику экологического и природоресурсного права. Согласно ст. 10 государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Соответственно исполнительная власть, выделенная Конституцией РФ в качестве самостоятельной ветви государственной власти, сущность которой в экологическом и природоресурсном праве в ее правовой форме государственного управления определяется названием ветви власти. Государственное управление природопользованием, охраной окружающей среды, природных комплексов, земли и других природных ресурсов представляет собой осуществляемую уполномоченными субъектами права исполнительно-распорядительную деятельность, направ-

ленную на последовательное и эффективное исполнение требований экологического и природоресурсного законодательства. Значение деятельности органов исполнительной власти, т. е. значение и роль государственного управления, заключается и в том, что прежде всего деятельность по исполнению нормативно-правовых актов придает динамику правовым нормам, предусмотренным в законодательстве, заставляет их работать в интересах общества. ***В процессе исполнения законодательства, в процессе государственного управления идет активный процесс формирования экологического и природоресурсного права.***

Как в теоретическом, так и прикладном аспекте, мы соответственно видим роль государственного управления в сфере взаимодействия общества и природы и в осуществлении экологической функции государства, обеспечении экологического благополучия общества, в обеспечении эколого-правовой и конституционной законности.

В контексте принципа разделения властей заметим, что экологическая функция исполнительной власти занимает особое место в структуре экологической функции государства. Так как по существующей практике законодательной деятельности в экологическом и природоресурсном законодательстве имеется множество поручений правительству и отдельным органам исполнительной власти по подзаконному нормативно-правовому регулированию, исполнение этих поручений влияет соответствующим образом на эффективность экологической функции законодательной власти. В рамках исследуемой функции с ожидаемой обществом эффективностью решаются задачи не только последовательного и полного исполнения экологических требований законодательства, адресованных самим органам исполнительной власти, но и другим субъектам экологического и природоресурсного права — юридическим и физическим лицам.

Исполнение экологического законодательства во всех государствах является актуальной проблемой. В России по разным причинам эта проблема сверхактуальна [5, с. 10–15; с. 306–311]. Есть основание считать дефекты в исполнительной власти одной из основных причин неблагоприятного состояния окружающей среды.

Применительно к деятельности органов исполнительной власти как органам государственного управления стоят две важнейшие взаимосвязанные задачи: создание оптимальной системы специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей среды и реализация возлагаемых на них задач и функций. При этом эффективность реализации на них управленческих

функций во многом предопределяется тем, насколько оптимальной, научно обоснованной является система специально уполномоченных государственных органов в экологической сфере. Особо подчеркнем, что, помимо двух названных факторов, на эффективность экологической функции исполнительной власти существенно влияют и другие условия, в частности, численность работников специально уполномоченных органов, их профессиональный уровень.

Проблема организации государственного управления использованием земли и ее охраной

Подчеркивая факт большей в последние годы стабильности системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в экологической сфере, нельзя назвать оптимальным решение вопроса об организации государственного управления использованием и охраной земли.

В сравнении с другими природными ресурсами (водами, лесами, недрами), по поводу государственного управления использованием земли и ее охраной, очевидными являются два дефекта: 1) в ряду агентств, находящихся в структуре Министерства природных ресурсов и экологии РФ, отсутствует аналогичный орган по земле; 2) нахождение управленческих функций по поводу земли в ведении Минэкономразвития России и Минсельхоза России.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 [6], утвердившим структуру федеральных органов исполнительной власти, в ней существует Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Кроме того, в системе этих органов находятся: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию. При этом согласно Положению о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ, утвержденному постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 [7], Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию.

В системе названных органов исполнительной власти мы не видим, однако, государственного органа по управлению использованием и охраной земли. Земля, которая упоминается в ряде норм Конституции РФ, «как основа жизни и деятельности народов» (ст. 9) «распыляется» в

этом контексте между Министерством экономического развития РФ, Министерством сельского хозяйства РФ и Министерством природных ресурсов и экологии РФ. Очевидно, что задачи и цели названных министерств совершенно разные. Причем первые два видят землю лишь через призму естественного средства производства и «недвижимость», игнорируя, особенно Минэкономразвития России, основополагающую сущность и особенность земли — ее многофункциональную роль как фактора, лежащего в основе нормы Конституции о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов.

Исходя из принципа общей теории права о научной обоснованности правоустановительной деятельности [8, с. 42; с. 338–339], научно обоснованным можно считать лишь подход создания в названной выше системе природоохранных органов Федерального агентства земельных ресурсов. Системная основа регулирования земельных отношений в земельном законодательстве, необходимым образом трансформированная посредством Федерального агентства земельных ресурсов, позволит оптимально и максимально эффективно использовать данный ценнейший природный ресурс со всей полезностью его многофункциональной роли, включая землю как естественное средство ведения сельскохозяйственной деятельности, как операционный базис развития различной инфраструктуры и др.

Одним из достоинств такого решения организации государственного управления природопользованием и охраной природных ресурсов будет системный подход, в рамках которого Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) сможет вполне реализовать свой статус как федеральный орган исполнительной власти, выполняющий, в частности, функции по *выработке единой государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, осуществляемых с учетом естественной специфики каждого природного ресурса.*



1. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учебник для вузов. — М. : Юристъ, 1998.
2. Крассов О. И. Экологическое право : учебник. — 4-е изд., пересмотр. — М. : НОРМА, 2016.
3. Дубовик О. Л. Экологическое право : учебник. — 3-е изд. — М. : ПРОСПЕКТ, 2009.

4. Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
5. *Бринчук М. М.* Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право. — 2006. — № 1; Он же. Государственное управление охраной окружающей среды в контексте общественных интересов // Власть и общество: грани взаимодействия : материалы IX Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление — 2009». — М., 2010.
6. Собрание законодательства РФ. — 2018. — № 21. — Ст. 2981.
7. Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 47. — Ст. 6586.
8. См.: *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учебник. — М. : Норма, 2002; Теория государства и права : учебник / под ред. проф. О. В. Мартышина. — М. : НОРМА, 2007.

УДК 349.41

Вавилов Никита Сергеевич

г. Йошкар-Ола, Россия

Правовой режим земель обороны и безопасности

Обеспечение обороноспособности и безопасности государства — на сегодняшний день одна из важнейших функций Российской Федерации в условиях нестабильной международной политической обстановки. От того, как будут обеспечиваться вышеуказанные процессы, во многом зависит признание интересов России на международной арене, авторитет в поддержании международного мира и правопорядка. За прошедшее десятилетие в Российской Федерации в разы выросли оборот земельных участков, ипотечное кредитование населения на приобретение земли, получают дальнейшее правовое регулирование вопросы передачи государственной, муниципальной земли в аренду, постоянное (бессрочное) пользование физическим и юридическим лицам. В связи с этим актуальными становятся вопросы трактовки положений земельного законодательства в части закрепления режима земель обороны и безопасности.

Ключевые слова: Вооруженные Силы Российской Федерации, оборона, безопасность, земли, правовой режим, государственная собственность, оборот, охраняемый объект.

Vavilov Nikita Sergeevich

Yoshkar-Ola, Russia

Legal regime of lands of defense and security

Ensuring the defense capability and security of the state is today one of the most important functions of the Russian Federation in the conditions of an unstable international political situation. The recognition of interests in the international arena and the authority in maintaining international peace and the rule of

law largely depend on how the above processes are ensured. Over the past decade, in the Russian Federation the turnover of land plots has increased many times, mortgage lending to the population for the acquisition of land, issues of transfer of state and municipal land for rent, permanent (unlimited) use by individuals and legal entities receive further legal regulation. In this regard, the issues of interpretation of the provisions of land legislation regarding the consolidation of the regime of land for defense and security are becoming relevant.

Key words: Armed Forces of the Russian Federation, defense, security, land, legal regime, state ownership, turnover, guarded facility.

На сегодняшний день государство пытается оптимизировать вопросы использования земли Вооруженными Силами, а именно: оно передает часть земель обороны субъектам Российской Федерации, органам местного самоуправления, отдельным хозяйствующим субъектам. Тем не менее, земли обороны и безопасности продолжают играть важную роль в сохранении и преумножении оборонного потенциала Российской Федерации, обеспечении национальной безопасности государства, режима защиты охраняемой законом тайны.

Правовой режим земель обороны и безопасности включает в себя не только нормативные предписания, связанные с закреплением статуса земель, но и иные правовые нормы, касающиеся, в частности, охраны данной категории земель, управления ими, сохранения природных богатств на них, ведения хозяйственной деятельности и т. д.

Итак, правовой режим земель обороны и безопасности включает в себя комплекс правовых норм, определяющих целевое назначение, порядок управления, использования, оборот, субъективные права, юридические обязанности и ответственность участников земельных правоотношений с участием данных земель, правовую охрану, мониторинг, государственный кадастровый учет земель.

Понятие «оборона» разъясняется Федеральным законом от 31 мая 1996 года «Об обороне» [8]: это система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории (ч. 1 ст. 1). Анализ Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [9] позволяет определить безопасность как состояние защищенности населения, территории государства от внутренних и внешних угроз.

Понятие земель обороны приводится в Земельном кодексе Российской Федерации [2]: статья 93 определяет их как «земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских

формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях, и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным Земельным кодексом или иными федеральными законами». Данные земли согласно ст. ст. 7, 87 Земельного кодекса РФ являются составной частью земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.

Из вышеприведенного понятия земель обороны и безопасности можно выделить целевое назначение земель данной категории — обеспечение деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений. Однако следует заметить, что из определения земель обороны и безопасности исключено понятие «безопасность», что является противоречием Земельному кодексу РФ и Федеральному закону «О безопасности». В целях устранения существующих пробелов предлагаем статью 93 Земельного кодекса РФ дополнить, часть 2.1 изложив в следующей редакции: «В целях обеспечения безопасности могут предоставляться земельные участки для размещения воинских формирований, соединений, органов, учреждений, осуществляющих в пределах своих полномочий решение задач по обеспечению правопорядка и государственной безопасности».

Правовой режим объектов обороны и безопасности отличается еще и тем, что практически все они либо изъяты, либо ограничены в обороте — на это прямо указывает ст. 27 Земельного кодекса РФ. Данное положение означает, что земельные участки земель обороны и безопасности не могут быть предоставлены гражданам или юридическим лицам в собственность, а также стать объектами гражданско-правовых сделок.

Необходимо подробно остановиться на том, какие органы и организации могут занимать земли обороны и безопасности. К таковым относятся Вооруженные Силы Российской Федерации (воинские части, учреждения, соединения Министерства обороны Российской Федерации, организации, учреждения Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, иные министерства и ведомства, имеющие в своем составе воинские формирования — ФСБ России,

МЧС России, ФСО России, Служба внешней разведки. Земли обороны и безопасности могут быть заняты закрытыми административно-территориальными образованиями.

Часть 2 статьи 93 Земельного кодекса РФ устанавливает правило временного использования иных земельных участков и территорий, не являющихся землями обороны и безопасности, если это необходимо в целях осуществления учебных мероприятий, связанных с нуждами обороны (проведение учений, передислокация войск, десантирование, погрузка-выгрузка материальных ценностей и т. д.). При этом используемые земельные участки не подлежат изъятию у собственников (арендаторов, землепользователей), использование сходно с порядком проведения изыскательских работ, а также зон с особыми условиями использования.

Изъятие с оборота земель обороны и безопасности вовсе не означает, что они не могут быть переданы во временное пользование физическим и юридическим лицам, ведь ни для кого не секрет, что данная категория земель может длительно пустовать, а подобное использование способно принести денежные средства в федеральный бюджет. Правила передачи отдельных земельных участков из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности, определены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2006 года № 176 [5]. Лицо, заинтересованное в использовании земельного участка, подает соответствующее заявление в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом или его территориальный орган заявление с приложением необходимых документов. По результатам рассмотрения заявления принимается решение о заключении или об отказе в заключении договора безвозмездного пользования земельным участком, при этом срок заключаемого договора не может составлять более 5 лет. Возможность пролонгации договора вышеуказанным постановлением предусмотрена.

Интересно то, что при предоставлении участков из состава земель обороны и безопасности во временное пользование, например, для сельскохозяйственного, лесохозяйственного использования, назначение данных земельных участков приобретают двойную правовую природу: с одной стороны, эти участки сохраняют присущий им правовой режим земель обороны и безопасности, а с другой — приобретают отдельные элементы земель лесного фонда, сельскохозяйственного назначения и т. д.

Особый режим использования земель, как указывалось нами выше, установлен для территорий закрытого административно-территориаль-

ного образования. Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющие органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в установленном законом порядке в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Земельные участки, занимаемые данными образованиями, находятся в федеральной собственности и передаются в постоянное (бессрочное) пользование предприятиям и (или) объектам, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования.

Особенностью правового режима земель обороны и безопасности является особый порядок возникновения на них прав участников земельных отношений. Основания отнесения земель к категории обороны и безопасности установлены Федеральным законом «Об обороне». В соответствии с ч. 10 ст. 1 закона, земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, находятся в федеральной собственности. Ч. 11 этой же статьи допускает возможность изъятия для нужд Вооруженных Сил России, других войск и воинских формирований, органов земель и других природных ресурсов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в частной собственности. К числу оснований изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд ст. 49 Земельного кодекса РФ в том числе относит выполнение международных договоров Российской Федерации; строительство, реконструкцию объектов использования атомной энергии, объектов обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технических сооружений, линий связи и коммуникации, возведенных в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

На основании ст. 8 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» [1] в интересах надлежащего содержания Государственной границы пограничным органам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, отводится земельная полоса, проходящая непосредственно вдоль Государственной

границы на суше и при необходимости — по берегу российской части вод пограничной реки, озера или иного водного объекта. Также в целях недопущения переноса заразных болезней через Государственную границу может быть запрещено или ограничено содержание и выпас скота в полосе местности (карантинной полосе) вдоль Государственной границы на суше (ст. 19 закона).

Особенностью режима земель обороны и безопасности являются изъятия в области градостроительной деятельности. В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации схемы территориального планирования Российской Федерации утверждаются Правительством Российской Федерации. Схемы территориального планирования в области обороны Российской Федерации утверждаются Президентом России. Правила выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, утвержденные Постановлением Правительства России от 10 марта 2000 г. № 221 [4], закрепляют правило, согласно которому в зоне объектов военной инфраструктуры особые условия застройки, оформления документации и получения разрешения (специального разрешения) на строительство определяются Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и Министерством обороны Российской Федерации. В целях обеспечения функционирования объектов Вооруженных Сил Российской Федерации Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 [6] утверждено Положение, согласно которому для каждого объекта военной инфраструктуры устанавливаются запретные зоны и специальные зоны, являющиеся территориями с особыми условиями использования находящихся в их границах земельных участков. Для военных объектов, расположенных в границах населенных пунктов, запретная зона и специальная зона устанавливаются по внешнему ограждению территории военного объекта или, если такое ограждение отсутствует, по его внешнему периметру. Для военных объектов, расположенных вне населенных пунктов, внешняя граница запретной зоны устанавливается на расстоянии не более чем 3 километра от внешнего ограждения территории военного объекта или, если такое ограждение отсутствует, от его внешнего периметра. Ширина запретной зоны военного объекта определяется величиной расчетного радиуса воздействия поражающих факторов военного объекта, возникающих при нарушении его нормального функционирования вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций.

Важной составляющей правового режима земель охраны и обороны является правосубъектность иностранных граждан на указанные виды

земель. В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Иностранцы граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. Статья 27 Земельного кодекса РФ относит к изъятым из оборота земли, занятые органами, учреждениями и организациями Вооруженных Сил России, органов Федеральной службы безопасности. Часть 2 указанной статьи прямо закрепляет, что земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Таким образом, приобретательная способность со стороны иностранных граждан в отношении земель обороны и безопасности законодательно ограничена.

Важным элементом правового режима земель обороны и безопасности является ответственность землепользователей и арендаторов за нарушение норм земельного законодательства, которые в зависимости от тяжести совершенного правонарушения могут быть привлечены к дисциплинарной, гражданско-правовой, административной, уголовной ответственности, а организации — к гражданско-правовой и административной ответственности. Статьи 7.1, 7.2, 7.10, 8.6, и 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливают административную ответственность за самовольное занятие земельных участков, самовольную переуступку права пользования землей. Уголовная ответственность за нарушения земельного законодательства предусмотрена статьями 170 и 254 Уголовного кодекса Российской Федерации за регистрацию незаконных сделок с недвижимым имуществом и порчу земли.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что в настоящее время законодательством Российской Федерации всесторонне закреплены вопросы, касающиеся правового режима земель обороны и безопасности. Законодательного решения требуют вопросы рационального использования земельного фонда обороны и безопасности, исключаящего бесхозность и пустование земель. В целях устранения существующих противоречий между Земельным кодексом РФ и Федеральным законом «О безопасности» предлагаем статью 93 Земельного

кодекса РФ дополнить часть 2.1, изложив в следующей редакции: «В целях обеспечения безопасности могут предоставляться земельные участки для размещения воинских формирований, соединений, органов, учреждений, осуществляющих в пределах своих полномочий решение задач по обеспечению правопорядка и государственной безопасности».



1. Закон Российской Федерации от 1 апр. 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. 29 июля 2018 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — № 17. — Ст. 594.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. 25 дек. 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (ред. 29 мая 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1 (часть I). — Ст. 1.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2000 г. № 221 «Об утверждении Правил выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости федерального значения, а также объектов недвижимости на территориях объектов градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 12. — Ст. 1297.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2006 г. № 176 (ред. 12 дек. 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 15. — Ст. 1613.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 405 «Об установлении запретных и иных зон с особыми условиями использования земель для обеспечения функционирования военных объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны страны» (ред. 27 июля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 19. — Ст. 2439.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. 29 мая 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

8. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. «Об обороне» (ред. 3 авг. 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 23. — Ст. 2750.

9. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. 5 окт. 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 1. — Ст. 2.

УДК 349.6

Валиуллина Ксения Борисовна

г. Казань, Россия

Некоторые вопросы обеспечения международно-правовой охраны и защиты морской среды от загрязнения из атмосферы

Мировой океан является основным компонентом биосферы Земли, ключевым элементом гидросферы, содержащим 95 % всей воды на планете, важнейшим поставщиком кислорода, источником минеральных, биологических и стратегических ресурсов. Тем не менее, бурный рост численности населения, освоение новых территорий, стремительное развитие экономики и все более интенсивное в связи с этим использование пространств и ресурсов Мирового океана привели к серьезным и подчас необратимым последствиям, негативно влияющим на его состояние.

В процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности на суше, а также стремительного развития судоходства в атмосферу ежедневно выбрасываются миллиарды тонн оксидов углерода, оксидов серы, оксидов азота, летучих органических веществ — метана и других хлорфторуглеродов, а также взвешенных твердых частиц — пыли, сажи, асбеста и т. д. Металлургическая промышленность ежегодно осуществляет выброс в воздушную среду более 150 тыс. тонн меди, 120 тыс. тонн цинка, свыше 90 тыс. тонн никеля, кобальта, ртути и прочих веществ. Попадая в воздух, отравляющие вещества переносятся на большие расстояния, где в итоге в виде осадков выпадают в морскую среду, нарушая состав океанских вод, закисляя их, отравляя ядовитыми веществами, ведут к гибели кораллов, способствуют ухудшению условий существования живых биологических ресурсов морей и океанов.

Ключевые слова: морская среда, Мировой океан, загрязнение из атмосферы, защита, охрана, сохранение, регулирование, сотрудничество государств.

Valiullina Ksenia Borisovna

Kazan, Russia

Some issues of insuring international legal prevention and protection of the marine environment from air pollution

The oceans are the main component of the Earth's biosphere, a key element of the hydrosphere, containing 95 % of all water on the planet, the most important supplier of Earth's oxygen, a source of mineral, biological and strategic resources. Nevertheless, the rapid population growth, the development of new territories, the rapid development of the economy and the increasingly intensive use of the oceans and resources of the World Ocean in this connection led to serious and sometimes irreversible consequences that negatively affect its condition.

In the process of carrying out economic and other activities on land, as well as the rapid development of shipping, billions of tons of carbon oxides, sulfur oxides, nitrogen oxides, volatile organic substances — methane and other chlorofluorocarbons, as well as suspended solids — dust, soot, are released into the atmosphere every day asbestos, etc.

The metallurgical industry annually releases more than 150 thousand tons of copper, 120 thousand tons of zinc, over 90 thousand tons of nickel, cobalt, mercury and other substances into the air. Once in the air, poisonous substances are transported over long distances, where as a result they fall into the marine environment in the form of precipitation, disrupting the composition of ocean waters, acidifying them, poisoning with toxic substances lead to the death of corals, contribute to worsening the living conditions of the living biological resources of the seas and oceans.

Key words: marine environment, World ocean, pollution, prevention, protection, preservation, regulation, state cooperation.

Океан и атмосфера находятся в постоянном взаимодействии, непрерывно обмениваясь веществами, теплом и энергией. При этом вполне закономерно, что первые океанологи и метеорологи исследовали обе среды совместно. Как справедливо отмечал в своих трудах Л. М. Гусев, «теперь уже всем ясно, что нет отдельных физики океана и физики атмосферы, а есть физика взаимодействующих сред» [2, с. 33–44]. В связи с этим все загрязняющие вещества, попадающие в атмосферу, в конечном итоге оказываются в водах морей и океанов.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 212) выделила *загрязнение из атмосферы или через нее* в качестве самостоятельного источника загрязнения, закрепив за государствами-участниками обязанность, в целях соблюдения конвенционных положений и осознавая значимость проблемы обеспечения охраны и защиты Мирового океана из атмосферы, принимать на внутригосударственном уровне законы и правила по обеспечению безопасности Мирового океана применительно: к воздушному пространству под их суверенитетом, к судам, осуществляющим морскую деятельность под их флагом, и судам или летательным аппаратам, зарегистрированным в них. В Конвенции, кроме того, закреплена обязанность по принятию иных мер, необходимых для сохранения под контролем указанного вида загрязнения, принимая во внимание согласованные в международном праве правила и порядки, рекомендуемую практику и безопасность воздушной навигации [7, ст. 207].

Тем не менее, обеспечить выполнение конвенционных норм в современных условиях роста экономики и производства не всегда представляется возможным. Так, развитие электроэнергетики ведет к появ-

лению нового числа электростанций, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду. Продукты сгорания твердого топлива на теплоэлектростанциях содержат в своем составе такие загрязняющие, в большинстве случаев токсичные вещества, как зола, частицы несгоревшего пылевидного топлива, оксид азота, диоксид азота и многие другие. При утилизации газового топлива посредством сжигания, как и при утилизации мазута, в воздух попадают, помимо перечисленных выше веществ, еще и оксиды серы, негативно влияющие на состояние природной среды. По данным Всемирного фонда дикой природы (WWF), в результате сгорания газа в факелах только в Российской Федерации ежегодно образуется более 100 миллионов тонн выбросов диоксида углерода (углекислого газа), кроме того в атмосферу выделяется метан, являющийся по своей структуре гораздо более активным парниковым газом, нежели углекислый газ. При этом объем выбрасываемой сажи по подсчетам экспертов равен 500 000 тонн в год [5].

Важно подчеркнуть, что образующийся в результате сжигания ископаемого (органического) топлива углекислый газ, растворяясь в морской воде, превращается в угольную кислоту, способствуя повышению уровня кислотности Мирового океана, снижая в разы уровень pH вод морей и океанов. По подсчетам ученых, с начала промышленной революции уровень pH поверхностных океанических вод снизился с 8,2 до 8,1, что свидетельствует о повышении уровня кислотности на 26 %. «Повышение кислотности, хотя и в разной степени, но влияет на морскую жизнь всех групп», — отмечает руководитель исследования по закислению океана ГЕОМАР Ульф Рибезелл [4]. Негативным образом на подобные изменения реагируют моллюски и улитки, являющиеся важнейшими участниками пищевой цепи в Океане. Ученые зафиксировали серьезные отрицательные последствия для роста коралловых рифов, а именно: уменьшение количества доступных зон для заселения заставляет кораллы в целях выживания принимать невыгодные решения в отношении выбора места обитания, кроме того выявлено значительное снижение количества водорослей, являющихся для них ключевым источником питания [4].

Существенное влияние на стремительный процесс загрязнения Мирового океана через атмосферу оказывает мировое судоходство, включая торговое. «Это ошибка всей системы, — отмечал Президент Всемирного форума по устойчивому развитию, лауреат Нобелевской премии мира 2007 г. Раджендра Пачаури, — что судоходство не стало темой для публичных обсуждений глобального потепления. Поэтому и

никаких мер к торговому флоту не применялось. Остается надеяться, что вопрос о загрязнении окружающей среды флотом обязательно войдет в следующее соглашение ООН, иначе все наши попытки предотвратить стремительное загрязнение окружающей среды, предупредить процесс глобального потепления окажутся неэффективными» [1].

Ежегодно торговый флот производит выброс в атмосферу 1,12 млрд тонн углекислого газа. К 2020 г., по оценкам ученых, содержание выброшенного судами углекислого газа возрастет на 30 %, а содержащиеся в паровом дыме сера и сажа в будущем приведут к увеличению смертности среди населения планеты [3]. В качестве примера можно привести загрязнение, вызванное работой двигателя тяжелого авианесущего крейсера Северного флота «Адмирал Флота Советского Союза Кузнецов» при сжигании котлотурбинными установками мазутного топлива, спроектированными еще в 60-е годы прошлого века. Дизельные двигатели, работающие без перегрузок, не вызывают серьезного загрязнения окружающей среды, но по ряду причин (плохой контроль за состоянием котлов и изношенность оборудования) могут быть произведены значительные выбросы в воздушную среду. В связи с этим, на 72-й сессии Комитета по защите морской среды (КЗМС 72), которая проходила 9–13 апреля 2018 г. в штаб-квартире Международной морской организации ИМО в Лондоне, одним из наиболее значимых являлся вопрос о предотвращении загрязнения атмосферы с судов, в частности, об ограничении выбросов парниковых газов, поправке к Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., измененной Протоколом 1978 г. к ней (Конвенция МАРПОЛ) в отношении развития бункеровочной инфраструктуры по всему миру, способствующей росту количества судов на сжиженном природном газе. Кроме того, в ходе обсуждения был одобрен проект поправок к правилу 14 Приложения VI к Конвенции МАРПОЛ, посвященный запрету на перевозку топлива, не соответствующего требованиям по содержанию серы 0,5 % для использования на борту. По итогам 72-сессии Международная морская организация приняла решения:

- о необходимости сокращения к 2050 г. всех судовых выбросов парниковых газов в атмосферу на 50 %;

- об ужесточении требований по выбросу серы, начиная с 1 января 2020 г., а именно возложение на судовладельцев обязанности по установке скрубберов [9], либо использования низкосернистого топлива или СПГ;

– об обеспечении системы обязательной отчетности о потреблении топлива судами;

– в отношении оказания финансовой помощи развивающимся государствам, а также странам, особенно сильно страдающим от изменения климата, а кроме того обеспечения прозрачного мониторинга странами взятых на себя климатических обязательств;

– о подготовке принятия на следующем климатическом саммите в польском городе Катовице в декабре 2018 г. «Книги правил» по реализации Парижского соглашения, которое вступит в силу в 2020 г., придя на смену Киотскому протоколу.

Начало XXI в. ознаменовалось не только бурным расцветом экономики, колоссальным повышением человеческих и технических возможностей, но и стремительным ухудшением состояния природной среды, в которой деградация Мирового океана занимает центральное положение. Мир приблизился к тому порогу, за которым следует непрерывный поток катастроф, избежать возможно только совместными действиями государств, путем повышения экологического сознания, объединения интеллектуальных и материальных ресурсов, способствующих выработке единой стратегии поведения [6, с. 84–91], а соблюдение конвенционных и договорных положений предполагает разработку новых подходов в отношении освоения и использования пространств Мирового океана, его вод и ресурсов на глобальном, региональном, субрегиональном и национальном уровнях.

Проведенный анализ многочисленных международных договоров и соглашений по вопросам обеспечения охраны и защиты Мирового океана от загрязнения из различных источников позволяет сформулировать вывод о том, что универсальные международные конвенции в указанной области определяют права и обязанности государств, а также создают международно-правовую основу по обеспечению защиты, рационального использования, устойчивого развития и освоения как морских, так и прибрежных вод и биоресурсов. Тем не менее, стремительное загрязнение морской среды требует принятия срочных мер по налаживанию системы контроля за процессом эксплуатации вод и ресурсов Океана.

Несмотря на принятие многими государствами внутригосударственных норм в отношении регулирования загрязнения пространств и ресурсов Мирового океана, проблема загрязнения ключевого объекта гидросферы Земли остается актуальной. Это свидетельствует о том, что деятельность государств, способная нанести вред водам и живым ресур-

сам в пределах их территории, учитывая способность водных объектов накапливать и переносить загрязняющие вещества далеко за пределы первоначального загрязнения, не может рассматриваться в качестве вопроса, входящего исключительно во внутреннюю компетенцию соответствующих государств. Ни одно государство в отдельности, даже в случае принятия строгих превентивных мер и установления ответственности, не в состоянии справиться с указанной проблемой. Следовательно, первостепенную важность имеет обеспечение международного сотрудничества в области исследования природоохранной деятельности, принятия оптимальной стратегии по охране и защите Мирового океана от загрязнения, содержащей единую программу совместных действий всех стран, включая осуществление совместных экологических мероприятий, обмен специалистами, экспертами в указанной области, обмен информацией и экспертными данными о состоянии водных объектов, совместного осуществления исследовательских проектов, разработки технологий и в иных формах [8]. Международное сотрудничество должно способствовать созданию отношений, где в качестве основного направления деятельности будет выступать обеспечение охраны и защиты Мирового океана, воспроизводство его ресурсов в целях повышения качества окружающей среды в интересах создания благоприятных условий для развития государств и, безусловно, повышения качества жизни человека. Международное сотрудничество в этом направлении предусматривает сплочение сил в отношении урегулирования и доработки существующего законодательства по вопросам обеспечения безопасности Мирового океана и принятие новых законодательных актов, которые при поддержке международного права будут способствовать налаживанию экологической обстановки в мире. Как верно указано в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., все страны в равной степени заинтересованы в обеспечении безопасности Мирового океана. Государства сотрудничают на международном и региональном уровне в разработке и качественной реализации международных норм, стандартов и процедур для выполнения первоочередной цели — обеспечения защиты и сохранения морской среды.



1. Герасименко О. Корабли — убийцы Земли: выбросы CO₂ с кораблей в атмосферу оказались в три раза выше ожидаемых // Gazeta.ru. — 2008. — 13 февр. — URL: <https://www.gazeta.ru/social/2008/02/13/2635308.shtml> (дата обращения: 26.07.2018).

2. Гусев А. М. Взаимодействие океана с атмосферой // Проблемы Мирового океана. — М. : Изд-во МГУ, 1970. — С. 33–44.
3. Диамант Р. Предотвращение загрязнения окружающей среды. — М. : Стройиздат, 1979. — URL: <http://ru-ecology.info/term/3339/> (дата обращения: 26.07.2018).
4. Исследование: закисление океана угрожает океанской жизни // BBC news: русская служба. — 2017. — 23 окт. — URL: <https://www.bbc.com/russian/features-41719038> (дата обращения: 29.08.2018).
5. Киреева А. Нефтяной попутный газ: головная боль для политиков, ученых, нефтяников, экологов // Bellona, 2010. — URL: <http://bellona.ru/2010/02/18/neftyanoj-poputnyj-gaz-golovnaya-bol-d/> (дата обращения: 29.08.2018).
6. Колосов Ю. М. Некоторые современные вопросы международного права // Советское государство и право. — 1990. — № 11. — С. 84–91.
7. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (принята 10 дек. 1982 года) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Круглова Ю. Б. Институт контроля в международном морском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. — Казань, 2007.

УДК 349.41

Волков Геннадий Александрович

г. Москва, Россия

Конституционные гарантии защиты прав на земельные участки и другие объекты недвижимости (тезисы)

В статье рассмотрены этапы формирования правовых позиций, связанных с защитой прав добросовестного приобретателя недвижимого имущества, в том числе земельных участков. Важнейшей из них является то, что только при предъявлении виндикационного иска обеспечивается возможность установления добросовестности приобретения имущества и его надлежащего собственника, соединение права и фактического владения, а также защита владельца правилами об исковой давности, что гарантирует всем участникам спора защиту их прав, интересов, а кроме того, стабильность гражданского оборота. Рассмотрено обстоятельство фактического владения недвижимым имуществом, от наличия которого зависят выбор способа защиты права, вопросы применения исковой давности при защите права публичной собственности на недвижимое имущество, в том числе земельные участки.

Ключевые слова: конституционные гарантии, защита прав, добросовестный приобретатель, недвижимое имущество, земельный участок, исковая давность, презумпция добросовестности, гражданский оборот.

Volkov Gennady Aleksandrovich

Moscow, Russia

**Constitutional guarantees for the protection of rights
to land and other real estate
(thesis)**

The article discusses the stages of the formation of legal positions related to the protection of the rights of a bona fide purchaser of real estate, including land plots, the most important of which is that only upon presentation of a vindication claim it is possible to establish the bona fide acquisition of property and its proper owner, the combination of rights and actual ownership, as well as protection of the owner by the rules of limitation, which guarantees all parties to the dispute the protection of their rights, interests, and akzhe stability of civil turnover. Having considered the circumstances of the actual ownership of real estate, on the availability of which depends on the choice of remedies, application of the statute of limitations in the defense of public ownership of real property, including land.

Key words: constitutional guarantees, protection of rights, bona fide purchaser, real estate, land, statute of limitations, presumption of good faith, civil circulation

1. Системные проблемы гарантирования права собственности на земельные участки и другие объекты недвижимости в Российской Федерации появились после возникновения возможности их приобретения в частную собственность и активного формирования этих отношений.

В связи со становлением и развитием государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним особой проблемой конца 1990-х – начала 2000 гг. стало нахождение юридического баланса между защитой права собственности на земельные участки и другие объекты недвижимости и защитой прав добросовестного приобретателя недвижимого имущества, критерием которого являлось правовое обеспечение стабильности, предсказуемости и надежности гражданского оборота недвижимости.

В конце 2001 – начале 2002 г. Фондом «Институт экономики города» был подготовлен доклад «Анализ состояния системы гарантирования имущественных прав в Российской Федерации и разработка предложений по ее совершенствованию» для Минэкономразвития России. В нем были обозначены общие проблемы гарантий имущественных прав, выделена и детально рассмотрена основная проблема защиты прав добросовестного приобретателя недвижимого имущества, проведен анализ ситуации в России (анализ законодательства, судебной практики, экономических аспектов проблемы), рассмотрен международный опыт

(Австралии, Канады, США, Германии, Швеции) и сформулированы предложения по совершенствованию законодательства [1].

Содержание доклада было обсуждено на международной конференции «Развитие рынка недвижимости. Создание системы защиты прав добросовестного приобретателя недвижимости в России», состоявшейся в Москве 5–6 февраля 2002 г., был проведен целый ряд дискуссий с представителями государственной власти, бизнеса и юристами. В этой связи точка зрения авторов на проблему хотя и не претерпела кардинальных изменений, но ряд акцентов был смещен в сторону более четкой постановки задачи.

В результате была предложена система мер, направленная:

а) на усиление защиты прав добросовестного приобретателя и бывшего собственника недвижимости через уточнение, разъяснение отдельных положений действующего законодательства, а также внесение отдельных изменений в федеральные законы, в том числе введение дополнительных оснований для возникновения права собственности, введение правила о недопустимости конкуренции способов защиты нарушенных прав, обеспечение информационной прозрачности ограничений прав на недвижимое имущество и обременений недвижимости, приведение правоприменительной практики в соответствие с законом в части презумпции добросовестности приобретателя;

б) создание законодательной и финансовой базы для обеспечения целостной системы государственных гарантий зарегистрированных прав добросовестных приобретателей-собственников недвижимого имущества и возмещения ущерба в установленных законом случаях бывшему собственнику в связи с тем, что право собственности переходит к добросовестному приобретателю-собственнику, а бывшим собственником исчерпаны все законные средства получения возмещения понесенного ущерба, в том числе введение презумпции принципа публичной достоверности данных ЕГРП, отнесение сделок с недвижимостью к разряду оспоримых, ограничение возможности признания сделок с недвижимостью недействительными, информационное обеспечение участников рынка недвижимости об ограничениях правосубъектности.

Особое значение имели предложения в части устранения конкуренции способов защиты нарушенных прав и по приведению правоприменительной практики в соответствие с законом в части реализации презумпции добросовестности участников гражданских отношений в отношении добросовестного приобретателя недвижимости.

По прошествии времени можно констатировать, что подавляющее большинство разработанных предложений было реализовано в федеральных законах, в официальном и ином толковании правовых норм и в сложившейся правоприменительной практике, а нереализованные — являются до сих пор актуальными и стоят в качестве задач в актах федеральных органов государственной власти, закрепляющих и реализующих основы федеральной политики, в том числе в федеральных программах государственного и иного развития [5; 17].

2. В обозначенном выше Докладе было детально проанализировано, что в правоприменительной практике существовала конкуренция следующих способов защиты права собственности на земельные участки и иную недвижимость:

- признание права;
- применение последствий недействительности ничтожной сделки;
- истребование имущества от добросовестного приобретателя.

С ними были связаны также и другие проблемы толкования и применения способов защиты, такие как:

– вопрос о допустимости применения ст. 302 ГК РФ к недвижимому имуществу;

– недействительность всей «цепочки» последующих сделок, по которым было произведено отчуждение недвижимости, в случае недействительности сделки, совершенной в начале «цепочки» сделок, и удовлетворения требования об истребовании имущества из чужого незаконного владения;

– вопросы о праве собственности на недвижимое имущество, при отказе в удовлетворении виндикационного иска и о судьбе прав третьих лиц, при отказе в удовлетворении виндикационного иска (добросовестных залогодержателей, арендаторов).

Кроме того, конкуренции разных способов защиты права собственности сопутствовала «конкуренция» установленных законом различных сроков исковой давности в зависимости от примененного способа защиты права и другие преимущества.

Так, в 2002 г. согласно п. 1 ст. 181 ГК РФ срок исковой давности по требованиям о применении последствий недействительности ничтожной сделки составлял 10 лет, а общий срок исковой давности, который применялся и применяется в настоящее время к истребованию имущества из чужого незаконного владения, составляет 3 года (ст. 196 ГК РФ). При предъявлении иска о признании оспоримой сделки недействительной и о применении последствий ее недействительности действует срок исковой давности один год со дня прекращения насилия или угрозы,

под влиянием которых была совершена сделка, либо со дня, когда истец узнал или должен был узнать об иных обстоятельствах, являющихся основанием для признания сделки недействительной (п. 2 ст. 181 ГК РФ).

К другим преимуществам применения последствий недействительности ничтожной сделки можно отнести более широкий круг лиц, которые могут обратиться с таким требованием, а также то, что суд вправе применить такие последствия по собственной инициативе (п. 2 ст. 166 ГК РФ). Все эти преимущества дают ясное представление, какой способ защиты был наиболее предпочтителен и распространен на практике.

Конкуренции разных способов защиты права собственности была решена путем официального толкования в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О. М. Мариничевой, А. В. Немировской, З. А. Скляновой, Р. М. Скляновой и В. М. Ширяева» [12]. В данном Постановлении Конституционный Суд РФ, основываясь на толковании статей 1, 2, 8, 15 (части 2 и 4), 17, 19 (части 1 и 2), 35 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 46, 55 (части 1 и 3), 71 (пункты «в» и «о») и 76 Конституции РФ, пришел к важнейшим выводам, которые впоследствии многократно применялись и развивались в правоприменительной практике.

К ним относятся следующие:

– к числу имущественных прав, которым должна быть гарантирована государственная защита, относятся *права добросовестных приобретателей* (п. 2)¹;

– защита имущественных прав должна осуществляться на основе *соразмерности и пропорциональности*, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота (п. 2);

– федеральный законодатель должен предусматривать такие способы и механизмы реализации имущественных прав, которые обеспечивали бы защиту не только собственникам, но и *добросовестным приобретателям* как участникам гражданского оборота (п. 2);

– регулирование оснований возникновения и прекращения права собственности и других вещных прав, договорных и иных обязательств, оснований и последствий недействительности сделок, федеральный законодатель должен предусматривать такие способы и механизмы реали-

¹ Здесь и далее выделено мной — Г. В.

зации имущественных прав, которые обеспечивали бы защиту не только собственникам, но и *добросовестным приобретателям* как участникам гражданского оборота (п. 2);

– поскольку добросовестное приобретение в смысле ст. 302 ГК РФ возможно только тогда, когда имущество приобретается не непосредственно у собственника, а у лица, которое не имело права отчуждать это имущество, последствием сделки, совершенной с таким нарушением, является не двусторонняя реституция, а возврат имущества из незаконного владения (*виндикация*) (п. 3.1);

– права лица, считающего себя собственником имущества, не подлежат защите путем удовлетворения иска к добросовестному приобретателю с использованием правового механизма, установленного пунктами 1 и 2 ст. 167 ГК РФ. Такая защита возможна *лишь путем удовлетворения виндикационного иска*, если для этого имеются те предусмотренные ст. 302 ГК РФ основания, которые дают право истребовать имущество и у добросовестного приобретателя (безвозмездность приобретения имущества добросовестным приобретателем, выбытие имущества из владения собственника помимо его воли и др.) (п. 3.1);

– содержащиеся в пунктах 1 и 2 ст. 167 ГК РФ общие положения о последствиях недействительности сделки в части, касающейся обязанности каждой из сторон вернуть другой все полученное по сделке, — по их конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве со статьями 166 и 302 ГК РФ — не могут распространяться на *добросовестного приобретателя*, если это непосредственно не оговорено законом, а потому не противоречат Конституции РФ (п. 3.2).

Еще одной важной правовой позицией данного Постановления, которая следует из обстоятельств обращения в Конституционный Суд РФ, является вытекающий из него смысл, что такой способ защиты права, как истребование имущества из чужого незаконного владения (*виндикация*) применим в отношении *недвижимого имущества*¹.

Вопрос о праве собственности на недвижимое имущество при отказе в удовлетворении виндикационного иска и о судьбе прав третьих лиц, при отказе в удовлетворении виндикационного иска (добросовестных

¹ По этому вопросу имеются иные точки зрения. Так, Е. А. Суханов придерживается правовой позиции о невозможности «физического» обладания недвижимостями по природе, поскольку в отношении традиционных объектов недвижимости владение осуществляется юридическими способами, а потому собственник не может быть лишен владения иначе как путем оспаривания регистрационной записи, а при незаконном лишении собственника возможности доступа на свой земельный участок (в жилой дом и т. д.) защита его интересов обеспечивается с помощью негаторного, а не виндикационного иска [2, с. 616; 3–4].

залогодержателей, арендаторов) связан с тем, что в случае отказа в удовлетворении виндикационного иска в мотивировочной части решения суд приходил к выводу, что надлежащим собственником является истец, однако в резолютивной части отказывал ему в удовлетворении иска при наличии установленных обстоятельств добросовестного приобретателя недвижимости согласно ст. 302 ГК РФ. В итоге возникала коллизия между мотивировочной частью решения суда, в котором был установлен надлежащий собственник, и зарегистрированным правом собственности добросовестного приобретателя недвижимости.

Эта коллизия была решена законодателем. Пункт 2 ст. 223 ГК РФ был дополнен абзацем, что недвижимое имущество признается принадлежащим *добросовестному приобретателю* (п. 1 ст. 302) на праве собственности с момента такой регистрации, за исключением предусмотренных статьей 302 настоящего Кодекса случаев, когда собственник вправе истребовать такое имущество от добросовестного приобретателя [8, ст. 1].

Таким образом, законодателем была не только устранена изложенная выше коллизия, но и на уровне федерального закона решен вопрос о *применимости* такого способа защиты права, как истребования имущества из чужого незаконного владения (*виндикации*) в отношении *недвижимого имущества*.

3. Предложения по приведению правоприменительной практики в соответствие с законом в части реализации презумпции добросовестности участников гражданских отношений в отношении добросовестного приобретателя недвижимости было связано с тем, что в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ в от 25 февраля 1998 г. № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» [10] было разъяснено, что *«приобретатель должен доказать, что он приобрел имущество возмездно и что он не знал и не мог знать о том, что имущество приобретено у лица, не имевшего права на его отчуждение»* (абз. 3 п. 24), т. е. по смыслу этого разъяснения действие презумпции добросовестности участников гражданских правоотношений не распространяется на добросовестного приобретателя применительно к ст. 302 ГК РФ.

Исходя из этого разъяснения формировалась правоприменительная практика арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Например, основанием принятия решения не в пользу добросовестного приобретателя становились: недоказанность ответчиком факта своего добросовестного владения; приобретатель не доказал, что он не знал и не мог знать о том, что имущество приобретено у лица, не имеющего права на

его отчуждение; предположительный вывод суда о том, что приобретатель мог знать об отсутствии права собственности на имущество у продавца; проявление неосмотрительности и неосторожности со стороны приобретателя.

Вместе с тем, по смыслу ст. 10 ГК РФ (п. 3 — до 2013 г., п. 5 — с 2013 г.) разумность действий и добросовестность приобретателя должна предполагаться, если в законе не установлено иное.

Данный вывод подтверждают и положения процессуальных кодексов о распределении обязанности доказывания. По общему правилу каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом (ст. 50 ГПК РСФСР 1964 г. в редакции по состоянию перед вступлением в силу ГПК РФ 2002 г.; ч. 1 ст. 56 ГПК РФ; п. 1 ст. 53 АПК РФ 1995 г. в редакции по состоянию перед вступлением в силу АПК РФ 2002 г.; ч. 1 ст. 65 АПК), т. е. истец, предъявивший требование об истребовании имущества из чужого незаконного владения, должен доказать обстоятельства, свидетельствующие о недобросовестности приобретателя недвижимого имущества, иного закон не предусматривает.

Следовательно, добросовестный приобретатель недвижимого имущества в силу закона имеет «двойное» преимущество в части распределения обязанности доказывания: и в силу общих правил о распределении обязанности доказывания, предусмотренных процессуальными кодексами, и в силу презумпции добросовестности участников гражданских правоотношений, предусмотренной в ст. 10 ГК РФ.

Распространение действия п. 3 ст. 10 ГК РФ на ст. 302 ГК РФ обсуждалось в юридической литературе и признавалось правоведами¹, однако были и оппоненты².

Промежуточным этапом данной дискуссии стало принятие постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22

¹ Исследуя последствия нарушения установленных законом пределов осуществления гражданских прав, М. И. Брагинский считает, что: «ГК называет в качестве критериев оценки поведения лица, наделенного соответствующим правом, «добросовестность и разумность»... «Ссылки на «разумность» применительно к различным правовым ситуациям содержатся, в частности, в ст. 234, п. 2 ст. 314, п. 2 ст. 375, п. 1 ст. 399, п. 1 ст. 404, а на «добросовестность» – в ст. ст. 234, 302–303. Именно такого рода случаи имеет в виду п. 3 ст. 10 ГК, устанавливая, что «добросовестность» и «разумность» участников гражданских правоотношений предполагается» [5, с. 63].

² Оппонентом Доклада по вопросу о реализации презумпции добросовестности участников гражданских отношений в отношении добросовестного приобретателя недвижимости выступила А. А. Маковская [7].

от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» [10], в котором (на смену постановления Пленума ВАС РФ в от 25 февраля 1998 г. № 8) было разъяснено, что *«приобретатель признается добросовестным, если докажет, что при совершении сделки он не знал и не должен был знать о неправомерности отчуждения имущества продавцом, в частности принял все разумные меры для выяснения правомочий продавца на отчуждение имущества»* (абзац первый п. 38).

Трудно считать это разъяснением чем-то иным, кроме как презумпцией недобросовестности добросовестного приобретателя имущества.

Далее официальная позиция стала изменяться. Так, Конституционный Суд РФ, опираясь на свое Постановление от 21 апреля 2003 г. № 6-П, в Постановлении от 24 марта 2015 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А. М. Богатырева» [14], пришел к выводу, что имеется неопределенность правового регулирования, приводящая к его произвольному истолкованию и применению, которая препятствует эффективной судебной защите прав и законных интересов собственника (приобретателя) жилого помещения, который при заключении договора купли-продажи *не знал и не должен был знать* о наличии права пользования приобретаемым им жилым помещением у членов семьи его прежнего собственника (п. 6.2).

Поскольку Конституционный Суд РФ не имеет полномочий устанавливать обстоятельства конкретного дела или подтверждать ранее установленные судом обстоятельства, то этот вывод содержит «ноты» правовой позиции о действии презумпции добросовестности участников гражданских отношений в отношении добросовестного приобретателя имущества, при условии, что он проявлял при заключении сделки добрую волю, разумную осмотрительность и осторожность.

Наконец, постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [11] (п. 133) *абзац первый п. 38* постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», *был*

признан не подлежащим применению, что можно расценивать как завершение этой долгой дискуссии о действии презумпции добросовестности участников гражданских отношений в отношении добросовестного приобретателя имущества.

Таким образом, норма ст. 302 ГК РФ об ограничении виндикации в части распределения между сторонами спора обязанности доказывания добросовестности приобретателя имущества по смыслу, придаваемому ей официальным толкованием, стала соответствовать тем правовым позициям, которые были выражены в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003 г. № 6-П, а следовательно, и конституционным принципам и нормам.

Окончательная позиция была сформирована Конституционным Судом РФ в Постановлении от 22 июня 2017 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Н. Дубовца» [13], в котором, опираясь в том числе на свое Постановление от 21 апреля 2003 г. № 6-П, он подтвердил действие презумпции добросовестности в отношении добросовестного приобретателя имущества, заключив, что вытекающий из Конституции РФ, ее статей 1, 15 (части 1 и 2), 17 (части 1 и 3), 18, 21 (часть 1) и 49, *принцип добросовестности участников правоотношений* нашел закрепление и в гражданском законодательстве. Так, предписывая пределы осуществления гражданских прав, ст. 10 ГК РФ устанавливает, что добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются (п. 5), а используемое в п. 1 его статьи 302 оценочное понятие «*добросовестный приобретатель*» определено в самой норме — это приобретатель, который не знал и не мог знать, что лицо, у которого приобретено имущество, не имело права его отчуждать. Вместе с тем поскольку зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке, то и *добросовестность* приобретателя спорного имущества, зарегистрированное право на которое *предполагается*, может быть опровергнута только в результате рассмотрения конкретного дела в суде (абз. 3 п. 3).

4. Правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные в Постановлении от 21 апреля 2003 г. № 6-П, получили свое развитие в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, в которых сформировалась правовая позиция, что вопрос о праве собственности на имущество истца, считающего себя собственником спорного имущества, *не обладающего зарегистрированным правом на него*

и фактически не владеющего им, может быть разрешен *только при рассмотрении виндикационного иска* (ст. 301 ГК РФ).

При рассмотрении виндикационного иска обеспечиваются возможность установления добросовестности приобретения имущества и его надлежащего собственника, соединение права и фактического владения, а также защита владельца правилами об исковой давности, что гарантирует всем участникам спора защиту их прав, интересов, а также стабильность гражданского оборота [16].

Эти выводы нашли отражение и в других многочисленных примерах из правоприменительной практики [15].

5. Однако несмотря на ранее сформировавшиеся правовые позиции в последнее время возникла правоприменительная практика, которая, с одной стороны, имеет диаметрально противоположный характер, а с другой — является противоречивой.

Как правило, она относится к земельным участкам в пределах береговой полосы, водоохраных зон, прибрежных защитных полос, 2-го пояса зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, которые были приватизированы еще в 1990-х годах на основании правовых актов органов местного самоуправления об их предоставлении, многие из которых несколько раз продавались на протяжении всех этих лет вплоть до настоящего времени, так что их собственников трудно заподозрить в недобросовестности.

Появились многочисленные судебные споры, в которых уполномоченные органы, в том числе прокуроры, оспаривают право собственности на такие земельные участки, предъявляя совокупность требований: о признании недействительным образование земельного участка, об исключении из государственного кадастра недвижимости записей об указанном земельном участке и о признании отсутствующим права собственности ответчика на данный земельный участок. При этом по обстоятельствам такого рода дел совершенно ясно, что земельный участок очень давно выбыл из публичной собственности, в том числе из фактического владения органа, осуществляющего полномочия собственника, более того, по непосредственной воле органа публично-правового образования, принявшего правовой акт о предоставлении земельного участка в собственность.

В решениях суды используют разъяснение, изложенное в *п. 52* постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной

практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», что в случаях, когда запись в ЕГРП нарушает право истца, которое не может быть защищено путем признания права или истребования имущества из чужого незаконного владения (право собственности на один и тот же объект недвижимости зарегистрировано за разными лицами, право собственности на движимое имущество зарегистрировано как на недвижимое имущество, ипотека или иное обременение прекратились), *оспаривание зарегистрированного права или обременения может быть осуществлено путем предъявления иска о признании права или обременения отсутствующими*.

Однако вместо обоснования, почему в данном случае допустимо применять этот исключительный способ защиты права (предъявление иска о признании права или обременения отсутствующими) публично-правового образования, давно не владеющему земельным участком, в лучшем случае дается пояснение, что с таким земельным участком связан водный объект, который не может выбыть из владения публично-правового образования, а в худшем случае — обоснование совсем отсутствует.

В качестве примера можно привести определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 5-КГ18-121¹.

Еще большее удивление вызывает противоречивость принятых судебных актов. Например, итог решения дела, по которому вынесено определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20 февраля 2018 г. № 5-КГПР17-252 и Апелляционное определение Московского городского суда от 28 мая 2018 г. по делу № 33-14088/2018, с предельно схожими обстоятельствами, является прямо противоположным итогу рассмотрения дела в предыдущем примере.

Из этого следует, что сложившаяся правоприменительная практика 2000–2015 гг. стала вновь противоречивой, а правовые позиции, что вопрос о праве собственности на имущество истца, считающего себя собственником спорного имущества, не обладающего зарегистрированным правом на него и фактически не владеющего им, может быть разрешен только при рассмотрении виндикационного иска, при этом только при рассмотрении виндикационного иска обеспечивается возможность установления добросовестности приобретения имущества и его надлежащего собственника, соединение права и фактического

¹ СПС «КонсультантПлюс».

владения, а также защита владельца правилами об исковой давности, что гарантирует всем участникам спора защиту их прав, интересов, а также стабильность гражданского оборота, — расшатаны, т. е. смысл ст. 302 ГК РФ, который придается ей в последнее время официальным толкованием (абз. 4 п. 52 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав») и правоприменительной практикой, противоречит правовым позициям Конституционного Суда РФ, а соответственно, и истолкованным им принципам и нормам Конституции РФ.



1. Волков Г. А., Копейкин А. Б., Косарева Н. Б. Совершенствование системы гарантирования права собственности на недвижимое имущество // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2002. — № 5. — С. 86–96.
2. Гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. проф. Е. А. Суханов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : БЕК, 2000. — Т. I. — 816 с.
3. Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — Т. 2. — С. 184.
4. Гражданское право : учебник / под ред. Е. А. Суханова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : БЕК, 1998. — Т. 1. — С. 616.
5. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. — М. : Редакция журнала «Хозяйство и право», Фирма «СПАРК», 1995. — 597 с.
6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. — 2008. — № 47. — Ст. 5489
7. Маковская А. А. Добросовестный приобретатель недвижимости в современном российском праве // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2002. — № 5. — С. 79–85.
8. О внесении изменений в статью 223 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» : федеральный закон от 30 дек. 2004 г. № 217-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — № 1 (часть 1). — Ст. 43.
9. О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ в от 25 февр. 1998 г. № 8 // Вестник ВАС РФ. — 1998. — № 10.

10. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апр. 2010 г. // Вестник ВАС РФ. — 2010. — № 6.

11. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2015. — № 8.

12. По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О. М. Мариничевой, А. В. Немировской, З. А. Складной, Р. М. Складной и В. М. Ширяева : постановление Конституционного Суда РФ от 21 апр. 2003 г. № 6-П // СЗ РФ. — 2003. — № 17. — Ст. 1657.

13. По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Н. Дубовца : постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017 г. № 16-П // СЗ РФ. — 2017. — № 27. — Ст. 4075.

14. По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Богатырева : постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2015 г. № 5-П // СЗ РФ. — 2015. — № 14. — Ст. 2197.

15. См.: определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20 апр. 2017 г. № 308-эс16-1003 по делу № А32-35198/2014; ФАС Поволжского округа от 28 июня 2011 г. по делу № А55-11843/2008; ФАС Поволжского округа от 2 дек. 2010 г. по делу № А72-1754/2010; ФАС Поволжского округа от 1 дек. 2010 г. по делу № А55-19673/2009 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. См.: постановления Президиума ВАС РФ: от 4 сент. 2007 г. № 3039/07 по делу № А40-70770/05-85-579; от 6 нояб. 2007 г. № 8665/07 по делу № А33-15166/2006; от 27 янв. 2009 г. № 10527/08 по делу № А56-28328/00; от 26 янв. 2010 г. № 13224/09 по делу № А14-4308/2008/118/4; от 14 дек. 2010 г. № 10853/10 по делу № А12-17312/2009; от 27 марта 2012 г. № 14749/11 по делу № А57-15708/2010; от 4 сент. 2012 г. № 3809/12 по делу № А40-7912/11-28-61; от 21 мая 2013 г. № 16867/12 по делу № А41-19663/11 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)». Утв. постановлением Правительства РФ от 10 окт. 2013 г. № 903 // СЗ РФ. — 2013. — № 42. — Ст. 5364.

УДК 349.41

Волкова Татьяна Владимировна

г. Саратов, Россия

Судебная защита и эффективность управления земельными ресурсами**

Статья посвящена анализу эффективности управления земельными ресурсами и роли в этом судебной защиты. Приводятся точки зрения по данному вопросу как известных ученых и практиков, так и молодых исследователей. Исследуется понятие «рациональное использование земель», объединяющее использование и охрану земель. Предлагается идея специализации земельного судопроизводства как направления повышения эффективности управления земельными ресурсами и судебной защиты в данной сфере.

Ключевые слова: земельные ресурсы, управление земельными ресурсами, цели управления земельными ресурсами, использование земель, охрана земель, рациональное использование земель, баланс частных и публичных интересов, судебная защита, эффективность управления.

Volkova Tatiana Vladimirovna

Saratov, Russia

Judicial protection and efficiency of land recourses' management

The article is devoted to the analysis of efficiency of land recourses' management and the role of judicial protection in it. The points of view about this question of famous scientists and practical specialists as well as young researches are given. The notion «rational land usage» uniting land usage and protection is searched. The author suggested the idea of specialization of land justice as the way of increasing of efficiency of land recourses' management and judicial protection in this sphere.

Key words: land resources, management of land resources, goals of management of land resources, land usage, land protection, rational land usage, balance of private and public interests, judicial protection, efficiency of management.

Под управлением земельными ресурсами в широком смысле понимается осуществляемая посредством права (юридических средств) деятельность всех государственных и муниципальных органов, направленная на упорядочение общественных отношений, объектом которых выступают земельные ресурсы, в целях обеспечения надлежащего по-

* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 17-03-00509 по теме: «Правовые механизмы и процедуры защиты экологических прав: национальный и международный аспекты».

рядка их использования и охраны, необходимого для поддержания баланса частных и публичных интересов в обществе и эволюционного развития всех сфер человеческой жизнедеятельности, и защиты земельных прав граждан

Важнейшим критерием использования земельных ресурсов выступает его *эффективность*. Следует различать эффективность использования земельных ресурсов и эффективность деятельности по управлению ими, хотя вторая, безусловно, основывается на первой. Так, по мнению Г. Л. Земляковой, эффективным может быть признано такое государственное (муниципальное) управление в сфере земельных отношений, при котором использование земельных ресурсов обеспечивает стабильную благоприятную экологическую и социальную обстановку на отдельных территориях и в рамках всей страны [5, с. 15]. Иными словами, об эффективном управлении земельными ресурсами можно говорить только в случае эффективного их использования. Если земельные ресурсы используются эффективным образом, значит управление «работает», то есть оно эффективно.

Эффективность деятельности соотносится прежде всего с ее целью. Главная же цель любой социальной деятельности — удовлетворение постоянно возрастающих потребностей отдельной личности и общества в целом. Однако эффективность сопоставляют и с результатами деятельности, поскольку она представляет собой соотношение результата, его количественных и качественных критериев с затратами на его достижение.

Ю. М. Рогатнев выделяет три основных вида эффективности любой деятельности: экологическую (как выражение взаимоотношений человека и природы), экономическую (как взаимодействие человека и производства) и социальную (как взаимоотношение человека и общества). Все иные выделяемые виды эффективности, по его мнению, — это разновидности или комбинации трех вышеперечисленных вариантов [9, с. 132–169].

Данные три вида эффективности характеризуют и деятельность по управлению земельными ресурсами, причем каждый из них имеет свою совокупность критериев. Так, *экологическая эффективность* зависит от степени овладения человеком законами природы и их практического применения в процессе пользования земельными ресурсами. Она основывается на критерии восстановимости земли как природного ресурса в процессе жизнедеятельности человека и функционирования обществен-

ного производства. Достижение эффективности, с экологической точки зрения, возможно только в случае поддержания благодаря грамотно организованной системе управления земельными ресурсами основных параметров экосистемы в устойчивом состоянии.

Экономическая эффективность деятельности по управлению земельными ресурсами отражает отношение результатов производства, основой которого выступает земля как экономический ресурс (прирост национального продукта), к затратам на организацию и содержание системы управления [2, с. 5–6].

Социальная эффективность связана с таким оценочным критерием, как «качество жизни», объединяющим в себе достаточную обеспеченность индивида социальными благами, свободным временем, духовным развитием, благоприятными условиями труда и т. д. [10, с. 12–13]. Эффективное, с социальной точки зрения, управление земельными ресурсами способствует всестороннему развитию общества.

Вышеперечисленные виды эффективности отражают степень удовлетворения соответствующих потребностей личности «в чистом виде». Однако практически любое мероприятие в рамках осуществления деятельности по управлению земельными ресурсами, как правило, имеет комплексную направленность на удовлетворение сразу нескольких разновидностей человеческих потребностей. Это соображение позволило ученым выдвинуть гипотезу о существовании общей, единой эффективности, носящей комплексный характер, причем одни авторы определяют его как социально-экономический [1, с. 192], другие же добавляют к нему также экологический аспект [9, с. 162].

В механизме управления земельными ресурсами судебная защита (земельных прав и земельных ресурсов) занимает уникальное положение. С одной стороны, в процессе осуществления управления земельными ресурсами как исполнительно-распорядительной деятельности соответствующей ветви публичной власти случаются нарушения прав граждан и юридических лиц, поскольку их интересы могут не совпадать с деятельностью управляющих субъектов. Восстановление незаконно нарушенных прав участников земельных отношений является необходимым условием достижения целей управления земельными ресурсами. С этой точки зрения, юридическая защита прав участников земельных отношений выступает в качестве гарантии беспрепятственного функционирования механизма управления земельными ресурсами.

С другой стороны, поскольку под управлением земельными ресурсами в широком смысле понимается осуществляемая посредством права (юридических средств) деятельность *всех* государственных и муниципальных органов, направленная на упорядочение общественных отношений, объектом которых выступают земельные ресурсы, в целях обеспечения надлежащего порядка их использования и охраны, необходимого для поддержания баланса частных и публичных интересов в обществе и эволюционного развития всех сфер человеческой жизнедеятельности, то оно охватывает также и юридическую защиту прав участников земельных отношений. Можно выразиться по-другому: юридическая защита прав участников земельных отношений — это одна из важнейших составляющих и одновременно целей правового регулирования механизма управления земельными ресурсами. Гарантируя и обеспечивая защиту земельных прав граждан и юридических лиц, в том числе и прежде всего, в судебном порядке, государство тем самым влияет на судьбу расположенных в его границах земельных ресурсов (защищает их), следовательно — опосредовано управляет ими, не дает земельным отношениям прийти в состояние хаоса и беззакония.

Особенности судебной защиты прав участников земельных отношений в механизме управления земельными ресурсами определяются обязательным наличием публичного интереса — как в самих отношениях, так и при необходимости их защиты в случае нарушения либо оспаривания (см. напр., Постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 июня 2018 г. по делу № А57-680/2018 [7]; от 29 июня 2018 г. по делу № А57-22004/2017 [8]). Это основывается на таком общем принципе земельного законодательства, как сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель происходит в интересах всего социума при обеспечении гарантий каждого индивида на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. Судебная защита, осуществляемая специально созданной для этого ветвью государственной власти, — это одно из проявлений регулирования использования и охраны земель, или, по-другому, управления земельными ресурсами.

В настоящее время в качестве одного из возможных направлений повышения эффективности судебной защиты прав в сфере управления земельными ресурсами ряд специалистов рассматривает внедрение в российскую судебную систему положительного опыта ряда зарубежных

стран по созданию специализированных «земельных» судов [6, с. 84–88].

Другие ученые высказывают мнение о необходимости специализации судей по делам, возникающим из земельных отношений [3, с. 10]. Ее вариацией выступает идея о привлечении в состав судов, рассматривающих земельные споры, «специалистов-заседателей». Она обосновывается положительным примером зарубежной практики организации судопроизводства, в частности, в Федеральном патентном суде Германии, в котором дела рассматриваются совместно судьями-юристами и судьями-специалистами (техниками) [4, с. 9].

Основными препятствиями на пути внедрения данного опыта в российскую судебную систему выступает необходимость расширения штата судей и дополнительных затрат из бюджета на их деятельность. Но эти затраты, уверены сторонники данной идеи, будут оправданы, поскольку создание специализированных судебных инстанций, рассматривающих споры, возникающие в сфере природопользования и охраны окружающей среды, станут способствовать более эффективной защите земельных и связанных с ними прав [11].

Мы полагаем, что заимствование зарубежного опыта по специализации земельного судопроизводства должно происходить адаптированно к условиям современных российских реалий. При этом, по нашему мнению, специализация судей, рассматривающих земельные споры, является перспективным направлением правового регулирования механизма управления земельными ресурсами ввиду того, что это, безусловно, будет способствовать повышению качества рассмотрения данной категории дел, более квалифицированному отправлению судопроизводства и максимально полной реализации конституционного права на судебную защиту в сфере земельно-правовых отношений.

Таким образом, эффективность управления земельными ресурсами и судебной защиты в данной сфере выступает залогом поддержания баланса частных и публичных интересов в обществе и гарантией защиты земельных прав граждан. Она, в свою очередь, основывается на рациональном, т. е. наиболее целесообразном с экономической точки зрения использовании земельных ресурсов при сохранении неизменности свойств природных объектов (которым является и земля), необходимых для обеспечения благоприятной окружающей среды как основы жизнедеятельности человека и национального богатства страны, и надежном, бесперебойном функционировании правозащитного механизма, одним

из направлений совершенствования которого может стать специализация судебных составов в коллегии судов.



1. Виленский М. А. Научно-технический прогресс: социально-экономические аспекты. — М., 1985.
2. Волков С. Н. Экономическая эффективность внутрихозяйственного землеустройства (теория и методика) : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. — М., 1986.
3. Гришина Я. С. Судопроизводство по неискowym делам, возникающим из земельных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2009.
4. Емалтынов А. Р. Процессуальные особенности рассмотрения земельных споров : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2012.
5. Землякова Г. Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016.
6. Мельников Р. О. Международный опыт судебной защиты земельных прав и разрешения земельных споров: опыт и перспективы развития в России // Аграрное и земельное право. — 2017. — № 6.
7. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 июня 2018 г. по делу № А57-680/2018 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
8. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 июня 2018 г. по делу № А57-22004/2017 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
9. Рогатнев Ю. М. Управление использованием земель сельскохозяйственного назначения в условиях развития рыночных отношений : дис. ... д-ра экон. наук. — М., 2003.
10. Социально-экономическая эффективность сельскохозяйственного производства в АПК / под ред. В. Н. Буги. — Минск, 1986.
11. Чикильдина А. Ю. Земельные суды: зарубежный опыт // Политика, государство и право. — 2014. — № 2. — URL: <http://politika.snauka.ru/2014/02/1245> (дата обращения: 14.02.2018).

УДК 349.3

**Воронцова Ирина Викторовна,
Долотина Регина Рашидовна**

г. Казань, Россия

**Бесплатное предоставление
земельных участков семьям с детьми
(на примере Республики Татарстан)**

В статье приводится анализ правовых норм, регулирующих бесплатное предоставление гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Исследуются нормы федерального и регионального законодательства (на примере Республики Татарстан). Авторы отмечают, что основными проблемами при реализации права многодетных семей на бесплатное получение земельных участков в Республике Татарстан являются невключение в реестр граждан, имеющих право на получение земельного участка, и несоблюдение органами местного самоуправления годичного срока предоставления земельных участков из-за наличия очередности. В статье предлагаются пути решения выявленных проблем.

Ключевые слова: земельный участок, многодетная семья, граждане, имеющие трех и более детей.

**Vorontsova Irina Viktorovna,
Dolotina Regina Rashidovna**

Kazan, Russia

**Free provision of land to families with children, for example,
the Republic of Tatarstan**

The article provides an analysis of the legal norms governing the free provision to citizens who have three or more children of land in state and municipal ownership. The authors study the norms of federal and regional legislation (on the example of the Republic of Tatarstan). The authors note that the main problems in realizing the right of large families to receive land plots for free in the Republic of Tatarstan are the non-inclusion in the register of citizens entitled to receive a land plot and non-observance by local authorities of the one-year term for the provision of land due to the availability of priority. The authors suggest ways to solve the identified problems.

Key words: land, large family, citizens with three or more children

Материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ч. 1 ст. 38 Конституции РФ). Сложившаяся система различных видов социального обеспечения для семей с детьми создает для них условия для поддержания достойного уровня жизни [1]. Гражданам, имеющим

детей, полагаются такие виды пособий, как единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, пособия по беременности и родам, по случаю рождения ребенка, по уходу за ребенком и ряд других [2]. В систему социальных гарантий семьям с детьми начиная с 1 января 2017 г. входит и семейный (материнский) капитал при рождении второго и последующих детей [3]. Помимо всего прочего, важной гарантией социальной защиты при рождении третьего ребенка является предоставление земельного участка.

В соответствии с п. 6 ст. 39.5 Земельного кодекса РФ, гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно предоставляются земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в порядке, установленном органами государственной власти субъектов РФ. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет, а также установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно. Предоставление земельных участков является социальной поддержкой многодетных семей, поэтому использовать их можно для целей, не связанных с ведением предпринимательской деятельности: ведения гражданами садоводства, огородничества или дачного строительства, индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и т. п.

В качестве общих оснований для предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков, как правило, субъектами РФ устанавливаются следующие условия:

– граждане, являющиеся родителями в семье, имеющей трех или более детей, в том числе усыновленных (удочеренных), либо один из родителей в неполной семье, имеющей трех и более детей, в том числе усыновленных (удочеренных) (далее — граждане, имеющие трех и более детей), приняты на учет по месту жительства в целях получения земельного участка для садоводства, огородничества или дачного строительства, индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства;

– гражданам, имеющим трех и более детей, ранее бесплатно не предоставлялись земельные участки из государственной или муниципальной собственности;

– иные условия для предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков, например, такие как проживание граждан на территории субъекта Российской Федерации в течение определенного срока до подачи заявления о постановке на учет в целях предоставления земельного участка; отсутствие сделок по отчуждению гражданами земельных участков в течение определенного срока до подачи заявления о постановке на учет в целях предоставления другого земельного участка; дата рождения в семье третьего ребенка, начиная с которой граждане принимаются на учет в целях предоставления земельного участка и т. д., могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации дифференцированно, исходя из сложившейся в субъектах Российской Федерации социально-экономической и демографической ситуации [4].

Учет многодетных семей для предоставления им земельных участков осуществляется в соответствующем муниципальном образовании, на территории которого такие граждане зарегистрированы по месту жительства.

На территории муниципальных образований органами местного самоуправления ведутся реестры [5] многодетных семей, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков, а органами исполнительной власти субъекта РФ составляется сводный реестр [6] многодетных семей, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков на территории субъекта Российской Федерации.

Ведение таких реестров позволяет реализовать государством принцип однократности бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, а также осуществлять мониторинг за обеспечением таких граждан земельными участками.

В соответствии с законодательством [7], земельные участки, предоставляемые бесплатно многодетным семьям, должны обладать следующими критериями:

- 1) транспортная доступность;
- 2) удовлетворительная экологическая обстановка (отсутствие на земельном участке зон охраны производственных и особенно опасных производственных объектов, в том числе магистральных трубопроводов, шумового воздействия аэропортов и т. п.);

3) существующая обеспеченность земельных участков объектами инженерной инфраструктуры, потребность в строительстве объектов инженерной инфраструктуры и сроки такого строительства, расходы на подключение (технологическое присоединение) строящихся объектов жилищного строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;

4) наличие или сроки строительства объектов социальной инфраструктуры, коммунального обслуживания и торговли;

5) другие критерии в зависимости от целей предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков.

В республике Татарстан (далее — РТ) вопросы предоставления земельных участков на бесплатной основе многодетным семьям установлены ст. 32, ст. 32.1 Земельным кодексом РТ.

В соответствии с п. 3 ст. 32 Земельного кодекса РТ получателями земельных участков на бесплатной основе в РТ являются граждане, имеющие трех и более детей, под которыми понимается многодетная семья, имеющая в своем составе родителей (усыновителей, опекунов, попечителей), состоящих в браке между собой или не состоящих в браке, но проживающих совместно, либо одного родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) (далее — родители, родитель), а также трех и более детей, в том числе пасынков, падчериц, усыновленных (удочеренных) и подопечных (в отношении которых опека и попечительство осуществляются бессрочно либо до достижения ими совершеннолетия), не достигших восемнадцатилетнего возраста на дату подачи заявления о предоставлении (передаче) в собственность земельного участка. При этом в состав многодетной семьи включаются оба родителя, не состоящие в браке, при условии наличия у них не менее трех общих детей. Иностранцы граждане, лица без гражданства, а также граждане, реализовавшие свое право на бесплатное предоставление (передачу) земельного участка, в состав многодетной семьи не включаются. При принятии решения о предоставлении (передаче) земельных участков в собственность не учитываются дети, в отношении которых данные граждане после подачи заявления лишены родительских прав, отменено усыновление, прекращены опека или попечительство.

В РТ земельные участки предоставляются (передаются) родителям (родителю) и детям, указанным в п. 3 ст. 32 Земельного кодекса РТ, в общую долевую собственность в равных долях.

Предоставление земельных участков осуществляется органами местного самоуправления в пределах норм в соответствии с предель-

ными (максимальным и минимальным) размерами земельных участков:

– без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов для осуществления индивидуального жилищного строительства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства (приусадебный земельный участок), садоводства или огородничества — площадью от 0,06 га до 0,20 га:

– в собственности которых находится жилой дом, расположенный на ранее предоставленном земельном участке, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность, — в размерах ранее предоставленных земельных участков, но не более 0,20 га (пп. 1 п. 3 ст. 32 Земельного кодекса РФ).

Постановлением исполнительного комитета г. Казани № 9838 от 18 ноября 2013 года утвержден Перечень земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования г. Казани. Обязанность по проведению процедуры выбора земельных участков в соответствии с утвержденным перечнем земельных участков и в зависимости от количества сформированных земельных участков, возложена на Комитет земельных и имущественных отношений исполнительного комитета г. Казани.

Земельные участки многодетным семьям предоставляются не позднее одного года с даты включения их в соответствующий реестр. Стоит отметить, что при трехкратном отказе от выбора земельного участка либо трехкратной неявке на процедуру выбора земельного участка гражданин исключается из списка. Исключение из списка по указанным основаниям не лишает гражданина права повторного обращения в орган местного самоуправления.

Как показывает анализ судебной практики, в РФ основными проблемами при реализации права многодетных семей на получение бесплатно земельных участков являются:

– невключение в реестр граждан, имеющих право на получение земельного участка, ввиду непредоставления заявителями в органы местного самоуправления соответствующих документов [8]. В данном случае заявителям рекомендуется донести в органы местного самоуправления недостающие документы;

– несоблюдение органами местного самоуправления годичного срока предоставления земельных участков из-за наличия очередности [9];

10]. Эта проблема характерна не только для РТ, но и для других субъектов РТ. Решение проблемы — исключение очередности при предоставлении земельных участков. Представляется, что для этого необходимо увеличить штат работников в органах местного самоуправления, занимающихся предоставлением земельных участков.

Указанные мероприятия позволят ускорить процесс получения земельных участков нуждающимися, что, в свою очередь, позволит государству своевременно решать вопросы социальной поддержки многодетных семей.

Таким образом, многосторонняя социальная защита граждан, имеющих трех и более детей, частично разрешит демографическую ситуацию в стране. Поддержание достойного уровня жизни многодетных семей позволит многим семьям с уверенностью смотреть в завтрашний день и не бояться рождения третьих, четвертых, а может быть, и пятых детей.



1. Долодина Р. Р. Отдельные вопросы правового регулирования обеспечения пособием по временной нетрудоспособности // Казанская наука. — 2015. — № 9. — С. 122.

2. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г., с изм. от 19 дек. 2016 г.) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Российская газета. — 1995. — 24 мая (№ 99).

3. Федеральный закон от 29 дек. 2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г., с изм. от 19 дек. 2016 г.) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Российская газета. — 2006. — 31 дек. (№ 297).

4. Приказ Минрегиона России от 9 сент. 2013 г. № 372 «Об утверждении методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. — 2013. — № 5.

5. Решение Совета Агрызского муниципального района РТ от 27 янв. 2012 г. № 11-2 «О порядке подготовки списков граждан, имеющих право на бесплатное получение земельных участков в соответствии со статьей 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан». — URL: <http://prav.tatarstan.ru/>

6. Распоряжение Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан от 16 дек. 2011 г. №3583-р «Об утверждении порядка подготовки списков граждан, имеющих право на бесплатное получение земельных участков в соответствии со статьей 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан». — URL: <http://prav.tatarstan.ru/>

7. Приказ Минрегиона России от 9 сент. 2013 г. № 372 «Об утверждении методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. — 2013. — № 5.

8. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 12 июля 2012 г. по делу № 33-7003/2012 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 23 нояб. 2015 г. по делу № 33-16619/2015 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 21 дек. 2015 г. по делу № 33-19315/2015 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 349.6

Горнев Роман Вадимович

г. Йошкар-Ола, Россия

Правовое регулирование общественных (публичных) слушаний по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды

Автор рассматривает правовое регулирование общественных (публичных) слушаний по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды. В ходе исследования выявлено противоречие в правовом регулировании общественных отношений по осуществлению общественного экологического контроля. По результатам исследования делаются определенные выводы.

Ключевые слова: гражданское общество, общественные объединения, общественные (публичные) слушания, общественный контроль, общественный экологический контроль, охрана окружающей среды.

Gornev Roman Vadimovich

Yoshkar-Ola, Russia

Legal regulation of public hearings on the issues of state and municipal management in the sphere of environmental protection

In the article, the author considers the legal regulation of public hearings on issues of state and municipal management in the sphere of environmental protection. In the process of research, the author comes to the conclusion that the legal regulation of public relations on the implementation of public environmen-

tal control is inconsistent. According to the results of the research, certain conclusions are made.

Key words: civil society, public associations, public hearings, public control, public environmental control, environmental protection.

Как известно, под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [1].

Одной из разновидностей общественного контроля является общественный экологический контроль. В научной литературе отмечается, что обеспечение системы экологической безопасности на современном этапе становится невозможным без осознанного, целенаправленного и активного участия общественности в решении широкого круга экологических проблем [4].

Частью 1 статьи 18 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусмотрено, что общественный контроль осуществляется в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. Отдельного научного интереса заслуживают нормы права, регулирующие осуществление общественного контроля в форме общественных (публичных) слушаний в сфере охраны окружающей среды.

Закон определяет общественные (публичные) слушания как собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих

организаций. Общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Как было указано выше, нормы Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляют возможность проведения общественных (публичных) слушаний по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды (ч. 2 ст. 25).

При этом в части 3 статьи 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» предусмотрено, что действие данного закона не распространяется на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды (общественного экологического контроля). Прочтение данной нормы позволяет сделать два различных вывода:

1) Федеральный закон «Об основах общественного контроля в РФ» не регулирует общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды (однако регулирует иные отношения, возникающие при осуществлении общественного контроля в сфере охраны окружающей среды (например, при проведении общественных (публичных) слушаний по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды с участием общественных объединений и иных некоммерческих организаций));

2) Федеральный закон «Об основах общественного контроля в РФ» не регулирует общественные отношения, возникающие при осуществлении любого общественного экологического контроля.

Однако при втором варианте толкования указанной нормы права ее суть противоречит норме, содержащейся в части 2 статьи 25 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ». В связи с этим возникает ряд вопросов. Тождественен ли общественный экологический контроль деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды? Возможно ли проведение общественных (публичных) слушаний по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды по правилам статьи 25 Федерально-

го закона «Об основах общественного контроля в РФ» и с учетом иных норм данного закона?

Для ответа на эти вопросы обратимся к сути такого феномена как общественный экологический контроль. Пункт 1 статьи 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [2] предусматривает, что общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. При этом субъектами общественного экологического контроля могут быть общественные объединения, иные некоммерческие организации, а также граждане (п. 2 ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). Данный закон также предусматривает возможность осуществления общественного экологического контроля гражданами, изъявившими желание оказывать органам государственного надзора содействие в природоохранной деятельности на добровольной и безвозмездной основе, с присвоением им специального статуса — общественных инспекторов по охране окружающей среды. Порядок организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды регулируется специальным нормативным правовым актом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [3].

Таким образом, нормы права, содержащиеся в статье 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды», позволяют нам ответить на один из поставленных вопросов. Общественный экологический контроль не ограничивается деятельностью только общественных инспекторов по охране окружающей среды (он также осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями).

Для ответа на второй вопрос обратимся еще раз к части 3 статьи 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ». В содержании данной нормы (в интересующей нас части) общественный экологический контроль отождествляется с деятельностью общественных инспекторов по охране окружающей среды по осуществлению общественного контроля по охране окружающей среды. Данная норма противоречит статье 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и приводит к неоднозначному пониманию правового регулирования общественных отношений по осуществлению общественного контроля в сфере охраны окружающей среды.

Полагаем, что подобная формулировка, закрепленная в части 3 статьи 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ»,

исключает регулирование нормами данного закона общественных отношений по осуществлению любого общественного экологического контроля. По сути, это свидетельствует о невозможности применения к регулированию общественных (публичных) слушаний по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды положений статьи 25 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» и иных норм данного закона.

Хотя очевидно, что с учетом наличия специального правового регулирования деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды логичным видится исключение из сферы правового регулирования Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» именно этих отношений как одного из элементов общественного экологического контроля. В свою очередь, распространение норм данного закона на иные общественные отношения, возникающие при осуществлении общественного экологического контроля (например, проведение общественных (публичных) слушаний по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды с участием общественных объединений и иных некоммерческих организаций), видится логичным и обоснованным.

Решение выявленной проблемы возможно путем изменения формулировки, содержащейся в части 3 статьи 2 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ», и исключения из содержания данной нормы указания на «общественный экологический контроль». В измененном виде данная норма могла бы выглядеть следующим образом: «Действие настоящего Федерального закона не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах, общественные отношения, связанные с организацией и проведением общественных обсуждений и публичных слушаний в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, а также на общественные отношения, возникающие при осуществлении общественными инспекторами по охране окружающей среды общественного контроля по охране окружающей среды, общественными инспекторами в области обращения с животными общественного контроля в области обращения с животными».

Подобное ограничение предмета действия Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» позволит проводить общественные (публичные) слушания по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды по правилам статьи 25 Федерального закона «Об основах общественного

контроля в РФ», а также применять к данным отношениям иные нормы указанного закона. Это будет способствовать единству правоприменительной практики, а также позволит применять к отношениям по осуществлению общественными объединениями и иными некоммерческими организациями общественного экологического контроля положений Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ».



1. Об основах общественного контроля в РФ : федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 30 (Часть I). — Ст. 4213.

2. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.

3. Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды : приказ Минприроды России от 12 июля 2017 г. № 403 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

4. Эрст В. В. Конституционно-правовые основы участия граждан в обеспечении экологической безопасности // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7. — С. 53–56.

УДК 349.41

Грядя Элеонора Александровна

г. Краснодар, Россия

Способы правового регулирования образования земельных участков

В статье определяются особенности способов правового регулирования образования земельных участков и их соотношение при осуществлении правового воздействия на возникающие при этом общественные отношения. Особое внимание уделяется анализу содержания понятий «образование» и «формирование» земельного участка, выявлению особенностей реализации дозволения на образование вещи и сопутствующих ему предписаний. Обосновывается вывод о наличии признака полноты правового регулирования рассматриваемых отношений, характеризующего самостоятельность института земельного права.

Ключевые слова: способы правового регулирования, дозволение, предписание, образование земельных участков, институт земельного права.

Gryada Eleanora Alexandrovna

Krasnodar, Russia

Methods of legal regulation of land plots formation

The article identifies the features of the methods of legal regulation of the land plots formation and their relationship in the implementation of legal impact on the resulting public relations. Particular attention is paid to the analysis of the concepts of «establishment» and «formation» of a land plot, to the identification of the permissibility features for the formation of things and the accompanying regulations. The conclusion is substantiated that there is a sign of the completeness of legal regulation of the considered relations as an independent institution of land law.

Key words: methods of legal regulation, permissibility, prescription, formation of land plots, institute of land law.

Образование земельных участков представляет собой деятельность, направленную на создание новой вещи, для которой законодательно определен правовой режим объекта недвижимости и компонента окружающей среды. Возникающие при этом общественные отношения регулируются отдельной главой Земельного кодекса Российской Федерации (1.1) [3], в которой регламентируются способы образования земельных участков и устанавливаются требования к образуемым объектам недвижимости.

Невозможность регулирования отношений по образованию земельных участков только нормами частного права предопределена необходимостью учета публичных интересов при их формировании, в том числе защиты экологических и имущественных прав неопределенного круга лиц. Кроме того, подтверждение существования объекта с индивидуальными характеристиками предполагает определение соответствующей компетенции органов государственной власти. Таким образом, общественные отношения, возникающие в процессе образования земельных участков, носят многоцелевой характер, что обусловлено, с одной стороны, необходимостью создания и индивидуализации вещи как объекта гражданского оборота, а с другой — обеспечения реализации функций государственного управления.

Интересным представляется вопрос о том, могут ли указанные нормы об образовании земельных участков составлять институт земельного права. Очевидно, что их совокупность является структурным элементом системы указанной отрасли и направлена на правовое регулирование земельного отношения отдельного вида. При этом для

определения специфики этих общественных отношений необходимым является законодательное установление понятий, отражающих сущность возникающего общественного отношения. Несмотря на большую значимость и своевременность технического обособления норм об образовании земельных участков в отдельную главу ЗК РФ, очевидным является наличие законодательного пробела, выражающегося в отсутствии необходимых норм-дефиниций.

Так, в юридической литературе неоднократно указывалось на факт отсутствия в главе 1.1 ЗК РФ определения понятия «образование земельных участков». Более того, очевидна и необходимость теоретического и нормативного определения содержания смежных понятий, например, «формирование земельных участков», которое употребляется в различных нормативных правовых актах, иногда относящихся к источникам других отраслей права, однако в части регулирующих и земельные отношения. Примером может являться Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» [5], в статье 16 которого предусмотрена возможность реализации права на обращение в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка. Такому дозволению сопутствует закрепленное в этой же статье предписание о том, что формирование земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, осуществляется органами государственной власти или органами местного самоуправления.

Для определения способов правового регулирования рассматриваемых отношений, а также установления соотношения норм различной отраслевой принадлежности при таком регулировании, законодательная определенность в содержании понятий «образование» и «формирование» земельных участков имеет существенное значение.

Анализ юридической литературы позволяет сделать вывод о различных подходах к определению содержания указанных понятий. Иногда они рассматриваются как синонимы. Например, отмечается, что законодательно определен понятный «правовой механизм формирования (образования) земельных участков из земель государственной и муниципальной собственности» [1]. Интересной представляется позиция о том, что понятие «образование земельных участков» может рассматриваться в нескольких смысловых значениях: как «возникающий эффект в силу соответствующих действий» или в широком смысле как «конкретные действия, приводимые к нему» [4].

Представляется, что для решения вопроса о том, являются данные понятия синонимами или нет, установления сходства либо различия между ними необходимо определить, какие правовые эффекты порождают непосредственно как формирование, так и образование земельных участков.

Образование земельного участка является подтверждением государством существования объекта недвижимости. Правовым эффектом, являющимся следствием этой деятельности, является не только факт создания объекта недвижимости с индивидуальными физическими характеристиками, но и установление определенного правового режима, характеризующего как целевое назначение и вид разрешенного использования, так и оборотоспособность конкретного земельного участка.

Формирование земельного участка к таким правовым последствиям не приводит и может быть определено как «комплекс организационных действий и работ, направленных на индивидуализацию земельного участка как объекта гражданских прав, в том числе подготовка документов, содержащих необходимые сведения о земельном участке для осуществления государственного кадастрового учета...» [6]. Соответственно, отношения по формированию земельного участка носят комплексный характер, возникают на основании гражданско-правового договора с кадастровым инженером и порождают правовой эффект в части прекращения вытекающих из него обязательств.

Представляется, что понятия «образование» и «формирование» земельного участка как виды деятельности, направленные на установление его индивидуальных характеристик, а также определение правового режима, соотносятся как часть и целое. Формирование является необходимым этапом процесса его образования, завершаемого кадастровым учетом и государственной регистрацией права. Порождая различные правовые эффекты в сложных правоотношениях, они обусловлены общностью достигаемого правового результата.

Разрешительный тип правового регулирования, в целом присущий земельным отношениям, обуславливает законодательное выражение системообразующего дозволения на образование земельных участков, адресуемое его правообладателям. Такое дозволение имеет определенные границы, устанавливаемые путем законодательной конкретизации субъектного состава возникающих при этом общественных отношений, а также определяемые спецификой юридических фактов, необходимых для реализации любого из способов образования земельных участков.

Например, реализация дозволения осуществляется посредством выражения волеизъявления правообладателя (заключение соглашения о перераспределении, договора с кадастровым инженером, подача заявления о государственном кадастровом учете и государственной регистрации права).

В то же время представляется, что содержание данного способа регулирования необоснованно сужено лишь применительно к образованию вещи. В настоящее время ЗК РФ не содержит норм, предусматривающих правовые основания прекращения существования земельного участка вне процесса образования новых объектов.

Действительно, реализация большинства способов образования земельных участков приводит к появлению новой вещи одновременно с прекращением существования исходного или нескольких исходных земельных участков. В этой ситуации способы образования одновременно являются и способами прекращения существования земельных участков. Однако в случаях, если реализуется такой способ образования, как выдел, а в некоторых случаях (применительно к земельным участкам, находящимся в государственной или муниципальной собственности), раздел, то последствием выступает не только создание новой вещи, но и преобразование исходного объекта.

Кроме того, прекращение существования земельного участка может и не являться последствием образования новой вещи и быть обусловлено другими фактами реальной действительности. В частности, следует согласиться с мнением о том, что «такое основание прекращения прав, как гибель или уничтожение имущества, может быть применено и к земельному участку» [2, с. 40]. Редкость подобных случаев (затопление, обвал и т. д.) не оправдывает законодательный пробел, выражающийся в отсутствии норм, предусматривающих основания и условия прекращения существования земельных участков в подобных случаях, возможность субъекта права совершать юридические действия, направленные на юридическое подтверждение прекращения существования как вещи, так и самого права.

Особую роль в регулировании отношений по образованию земельных участков имеют предписания, виды которых можно конкретизировать в зависимости от специфики общественных отношений, на которое оказывается правовое воздействие.

Во-первых, к ним относятся предписания, имеющие логическую взаимосвязь с системообразующим дозволением на образование вещи.

Такая их разновидность относится непосредственно к способам регулирования земельных отношений в рамках самостоятельного института земельного права, учитывая то обстоятельство, что реализуются они на всех этапах образования земельного участка и адресованы ко всем субъектам этих правоотношений. При выполнении работ по формированию земельного участка они адресованы и правообладателю, и кадастровому инженеру, при осуществлении кадастрового учета и государственной регистрации прав их реализация является условием, необходимым для осуществления органом государственной власти юридически значимых действий.

Во-вторых, предписание как способ регулирования отношений по образованию имеет место при осуществлении полномочий органов государственной власти по подтверждению существования объекта с определенными характеристиками и зарегистрированного на него права.

Здесь возникает вопрос о соотношении норм земельного и административного права и способов правового регулирования возникающих при этом общественных отношений. Например, нормы о компетенции органов государственной власти, осуществляющих государственный кадастровый учет, и содержащиеся в них предписания, как способы правового воздействия, характеризуют сферу административно-правового регулирования. В этом случае предписание обусловлено целями и задачами реализуемой органами государственной власти управленческой функции и его отличительной чертой является обеспечительная направленность, характеризующая межотраслевые связи двух отраслей права.

В целом характеристика способов правового регулирования образования земельных участков позволяет сделать вывод о наличии признака полноты правового регулирования, присущего самостоятельному институту земельного права, нормы которого будут подлежать дальнейшему совершенствованию с учетом развивающихся потребностей общества.



1. Воробьев Н. И., Воробьева Л. В., Майборода В. А., Томтосов А. А. Комментарий к главе V.1 «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *Гринь Е. А.* Принудительное прекращение прав на земельные участки: теория и практика правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2012. — С. 40.

3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ с изм. и доп. от 2 авг. 2019 г. // СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147; 2019. — № 31. — Ст. 4442 (далее –ЗК РФ).

4. *Корнеев А. Л.* Некоторые вопросы образования земельных участков [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 29 дек. 2004 г. № 189-ФЗ с изм. и доп. от 3 июля 2018 г. // СЗ РФ. — 2005. — № 1 (часть 1). — Ст. 15; 2018. — № 28. — Ст. 4155.

6. О рассмотрении обращения : письмо Росреестра от 29 окт. 2015 г. № 19-исх/15537-СМ/15 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 349.41

Дергачев Сергей Валентинович

г. Йошкар-Ола, Россия

**О некотором опыте обучения
муниципальных кадров передовым практикам
правового регулирования земельных отношений
(на примере юридического факультета МарГУ)**

В статье рассматриваются некоторые актуальные проблемы профессиональной готовности муниципальных кадров к легитимному правоприменению на местах норм земельного законодательства. Автор на примере юридического факультета Марийского государственного университета показывает роль и значение вуза в повышении уровня юридической подготовки муниципальных служащих, включая и сферу земельных правоотношений. Сделан вывод о необходимости закрепления позитивного регионального опыта. Кроме того, предлагается рассматривать все аспекты эффективного управления земельными ресурсами как общегосударственные.

Ключевые слова: земельное право, коллизии законодательства, правоприменение, муниципальное управление, муниципальное образование, муниципальные служащие, профессионализм, дополнительное профессиональное образование, юридический факультет Марийского государственного университета.

Dergachev Sergey Valentinovich

Yoshkar-Ola, Russia

**About some experience of training of municipal personnel
in advanced practices of legal regulation of land relations
(on the example of the faculty of law of MarSU)**

The article deals with some topical problems of professional readiness of municipal personnel to legitimate law enforcement in the field of land legislation. By the example of the faculty of law of Mari state University the author shows the role and importance of the University in improving the level of legal training of municipal employees, including the sphere of land relations. It is concluded that it is necessary to consolidate the positive regional experience. It is also proposed to consider all aspects of effective land administration as national.

Key words: land law, conflict of laws, law enforcement municipal administration, municipal education, municipal employees, professionalism, additional professional education, faculty of law of Mari state University.

Проблема, заявленная для обсуждения на конференции, имеет многоаспектный характер. На наш взгляд, ее можно дифференцировать по следующим основным сферам ее проявления:

– социально-политическая, связанная со способностью органов власти различного уровня правильно распорядиться имеющимися земельными, водными и иными природными ресурсами в интересах безопасности окружающей среды для всего населения России. При этом данная проблема, как представляется, не ограничивается концепцией «комфортной городской среды»;

– социально-экономическая, в которой проявляется управленческая и деловая активность государства как доминирующего субъекта экономической жизни и как гаранта конституционного права народов использовать землю и иные природные ресурсы в интересах жизни и деятельности людей, проживающих на соответствующей территории, в законодательных пределах;

– собственно социальная сфера, в рамках которой земельные и иные природные ресурсы страны распределяются и используются в интересах решения острых социальных проблем (жилищных, экологических, трудовой занятости, демографических и др.);

– социально-правовая сфера, в которой государство и его органы осуществляют правотворческую, правоприменительную и контрольно-надзорную деятельность по обеспечению легитимного использования указанных ресурсов.

Следует отметить, что в настоящее время центр проблематики явно смещен в сторону качества государственного управления в указанной сфере [7]. С одной стороны, здесь негативное влияние оказывают отсутствие, недостаточность или коллизийность правовых регуляторов, на что справедливо указывают некоторые исследователи. Например, Н. С. Мустакимов, исследуя правовые проблемы использования прибрежных территорий, указывает на имеющееся рассогласование норм Водного и Земельного кодексов РФ в части, касающейся предоставления населению земельных участков в водоохранной зоне и об условиях использования этих участков [3]. В свою очередь, Э. Н. Сокол-Номоконов и А. В. Макаров, рассматривая феномен правового представления о границах населенных пунктов в контексте земельного права, приходят к выводу о его правовой избыточности и экономической нецелесообразности и предлагают усовершенствовать земельное и градостроительное право путем исключения понятия границы населенных пунктов и использования новых подходов к нормативному регулированию земельных и градостроительных вопросов [8]. Е. Ю. Алхутова, анализируя контрольно-надзорную деятельность органов прокуратуры, обращает внимание на то, что регламентация вопросов муниципального земельного контроля в ст. 72 Земельного кодекса РФ и соответствующих вопросов местного значения в ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вызывает как серьезные вопросы по организации муниципального земельного контроля, так и определенные сложности при определении предмета прокурорского надзора в этой сфере [1].

С другой стороны, практика и качество правоприменения являются зачастую субъективным источником правонарушений земельного законодательства, на что обратил внимание Генеральный прокурор России Ю. Я. Чайка [9]. Оставив без внимания криминальную составляющую указанных правонарушений, укажем, что в подавляющем большинстве случаев правонарушения земельного законодательства связаны с недостаточной квалификацией кадров, особенно на муниципальном уровне. Как справедливо указывают Е. С. Шугрина и А. В. Орлов, большая часть отечественных муниципальных служащих хотя и имеет высшее образование, однако в современных условиях мира «их профессиональные знания, умения и навыки нуждаются в постоянном обновлении и развитии. Особенно это актуально в связи с постоянно меняющимся законодательством и активным внедрением в практику деятельности органов власти современных IT-технологий, проектного метода управ-

ления» [10, с. 4–5]. Аналогичная проблема существует и в Республике Марий Эл. Например, в Докладе о состоянии местного самоуправления в Республике Марий Эл отмечено, что отсутствие в муниципальных образованиях, особенно в городских и сельских поселениях, квалифицированных юристов, нормативно-правовой базы, частая смена лиц, ответственных за подготовку документов, вызывает сложности при осуществлении правового регулирования органами местного самоуправления [2].

Поскольку проблема профессионализма муниципальных служащих выходит далеко за пределы ведомственных интересов, Марийский государственный университет как опорный вуз Марий Эл взял на себя задачу помочь органам местного самоуправления республики преодолеть проблему юридической некомпетентности кадров. В этих целях уже в течение 4-х лет на базе юридического факультета МарГУ проводится профессиональное обучение муниципальных кадров по направлению подготовки «Юриспруденция». Значительное место здесь отведено вопросам квалифицированного применения норм земельного и экологического законодательства. Так, в декабре 2016 года юридическим факультетом МарГУ при поддержке Администрации Главы Республики Марий Эл был проведен научно-практический семинар «Правовые механизмы эффективного управления земельными ресурсами и их развитие в муниципальном образовании». В семинаре приняли участие более 100 муниципальных служащих, ответственных за управление земельными ресурсами. В ходе семинара были рассмотрены актуальные практико-ориентированные вопросы применения в муниципальном управлении норм земельного права. Качественное проведение семинара наряду с учеными-юристами МарГУ обеспечили ведущие специалисты из Госкомимущества РМЭ, Госземнадзора по РМЭ, действующие корпоративные юристы. Ранее, в марте-апреле этого же года, на факультете была реализована программа повышения квалификации «Правовые основы деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований», в рамках которой муниципальные депутаты изучили механизмы подготовки муниципальных правовых актов и организации муниципального контроля, в т. ч. по вопросам управления земельными ресурсами муниципалитета. В целом же за период с 2016 по 2019 годы на юридическом факультете МарГУ прошли обучение по правовой проблематике в деятельности местного самоуправления около 500 человек (почти 1/3 численности муниципальных служащих в регионе).

Отличительной чертой такого обучения стало использование проектного подхода, при котором служащими формулировалась актуальная

местная проблема, а затем под руководством опытного преподавателя готовился и защищался проект ее решения (в форме выпускной аттестационной работы). Лучшие работы муниципальных служащих публиковались в университетском научном журнале «Марийский юридический вестник». За указанный период в этом журнале напечатаны 57 научных статей по результатам научных исследований муниципальных служащих. Из них 13 посвящены актуальным вопросам формирования и регулирования земельных отношений в муниципальных образованиях. В качестве примера укажем на публикацию С. В. Першуткина, главы администрации муниципального образования «Кузнецовское сельское поселение», посвященную вопросам правового режима земель сельскохозяйственного назначения [5], а также на работу И. Е. Краевой, начальника отдела управления земельными ресурсами комитета по управлению муниципальным имуществом администрации городского округа «Город Йошкар-Ола», в которой представлен анализ судебной практики привлечения к юридической ответственности за нарушение земельного законодательства [4].

В заключение отметим, что нам близка позиция авторов, считающих, что образование и подготовка управленческих кадров органов местного самоуправления должны стать общегосударственной задачей и что эта деятельность должна осуществляться в специально отобранных для этих целей профильных образовательных учреждениях и за счет средств, выделяемых из федерального бюджета (например, на условиях софинансирования), поскольку от эффективности государственного и муниципального управления сегодня зависит качество предоставляемых населению услуг и качество жизни людей [6; 10]. В этом контексте и исходя из вышеизложенного считаем, что ФГОБУ ВО «Марийский государственный университет» имеет полное право быть в числе этих специально отобранных вузов, во всяком случае, по проблемам правового регулирования земельных отношений.



1. Алхутова Е. Ю. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля // Административное и муниципальное право. — 2016. — № 10. — С. 832–835.

2. Доклад о состоянии местного самоуправления в Республике Марий Эл // Марийский юридический вестник. — 2018. — № 2 (25). — С. 87–106.

3. Мустакимов Н. С. Правовые проблемы использования прибрежных территорий // Актуальные проблемы юридических наук: материалы научной конференции

по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов за 2017 год / Мар. гос. ун-т. — Йошкар-Ола, 2018. — С. 98–104.

4. Краева И. Е., Мустакимов Н. С. Анализ судебной практики привлечения к юридической ответственности за нарушение земельного законодательства // Марийский юридический вестник. — 2018. — № 1 (24). — С. 41–45.

5. Периуткин С. В., Мустакимов Н. С. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Марийский юридический вестник. — 2018. — № 1 (24). — С. 66–71.

6. Пономаренко Б. Т., Дергачев С. В. Совершенствование правового механизма муниципальной кадровой политики на этапе развития местного самоуправления // Этносоциум. — 2019. — № 4. — С. 64–74.

7. Путин В. В. Послание Федеральному Собранию РФ. 20.02.2019 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Сокол-Номоконов Э. Н., Макаров А. В. Феноменология границ населенных пунктов в российском праве // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 2. — С. 9–19.

9. Чайка Ю. Я. Выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 марта 2019 года. — URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60100> (дата обращения: 15.04.2019).

10. Шугрина Е. С., Орлов А. В. Кадровая политика на муниципальном уровне: кто обеспечивает решение вопросов государственного и местного значения // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2017. — № 4. — С. 3–9.

УДК 349.41

Домрачев Павел Владимирович

г. Йошкар-Ола, Россия

Сущность правового принципа единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости и его закрепление в земельном и гражданском законодательстве Российской Федерации

Рассматривается актуальность вопроса правового принципа единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости, а также его закрепление в земельном и гражданском законодательстве РФ. Отмечается наличие проблем и особенностей, связанных с земельными участками, объектов недвижимости.

Ключевые слова: земельный участок, недвижимое имущество, право собственности, отчуждение.

Domrachev Pavel Vladimirovich

Yoshkar-Ola, Russia

The essence of the legal principle of the unity of fate of the land plot and the property located on it and its consolidation in the land and civil legislation of the Russian Federation

The relevance of the legal principle of the unity of fate of the land plot and the property located on it, as well as its consolidation in the land and civil legislation of the Russian Federation, is considered. The presence of problems and features associated with land, real estate.

Key words: land plot, real estate, ownership, alienation.

Во время перехода России к рыночной экономике происходило введение земельных участков в оборот и развитие различных форм хозяйствования. Закрепление в нормах российского законодательства вещных прав на землю и другие объекты недвижимого имущества необходимо для стабильности экономических отношений и отношений собственности.

Отметим, что недвижимое имущество выступает в роли основы существования любой системы общественных отношений и хозяйственной деятельности граждан и организаций. Однако гражданское законодательство не рассматривает земельный участок и объект недвижимости, который на нем находится, как сложный единый объект. Указанное порождает следующие проблемы в теории и правоприменительной практике: в настоящее время нет единства в понимании принципа единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости; в законодательстве не закреплен механизм реализации принципа единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости на практике при заключении договоров купли-продажи, аренды и других; на практике затруднено определение площади необходимого для использования земельного участка при переходе прав на недвижимое имущество и другие.

Согласно ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Также к недвижимости относят подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество [1].

Статьей 131 ГК РФ установлено, что право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными законами.

Одним из основных принципов земельного законодательства выступает принцип единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

О. И. Шушкова приравнивает данный принцип к положению гражданского права: «принадлежность следует судьбе главной вещи». В данном случае земельный участок часто рассматривается как «главная вещь», а все, что прочно связано с ним (здания, сооружения и т. д.), является его принадлежностью [2]. О. И. Крассов определяет важность данного принципа для обеспечения частных и публичных интересов. Этот принцип — правовая основа приватизации государственных и муниципальных земель, на которых расположены объекты недвижимости, находящиеся в частной собственности [3].

Согласно ст. 273 ГК РФ при переходе права собственности на здание или сооружение, принадлежавшее собственнику земельного участка, на котором оно находится, к приобретателю здания или сооружения переходит право собственности на земельный участок, занятый зданием или сооружением и необходимый для его использования, если иное не предусмотрено законом.

Не распространяется это правило перехода права собственности на земельный участок вместе с переходом права собственности на здание на следующие случаи, закрепленные в ЗК РФ: часть здания или сооружения не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка; здание или сооружение, находится на земельном участке, изъятном из оборота; сооружение, которое расположено на земельном участке на условиях сервитута, на основании публичного сервитута.

Вместе с тем отчуждение здания, сооружения, находящихся на ограниченном в обороте земельном участке и принадлежащих одному лицу,

проводится вместе с земельным участком, если федеральным законом разрешено предоставлять такой земельный участок в собственность граждан и юридических лиц.

Другой вопрос касается участников долевой собственности, где при отчуждении ими доли в праве на здание, сооружение, расположенных на данном земельном участке, проводится одновременно с отчуждением доли указанных лиц в праве собственности на земельный участок. Таким образом, земельный участок при отчуждении недвижимого имущества может быть передан полностью либо только его часть, занятая недвижимостью. При передаче в собственность вместе со зданием только части земельного участка необходимо произвести все землеустроительные и кадастровые работы по формированию новых участков. В данном случае произойдет разделение участка либо выделение нового участка, что приведет к изменению площади и границ существующего участка.

Анализ действующего земельного законодательства позволяет выделить следующие этапы приватизации земельных участков: 1) подготовка; 2) представление документов в уполномоченный орган; 3) постановка приватизируемого земельного участка на кадастровый учет (при необходимости); 4) получение решения органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно (п. 16 ст. 39.15 ЗК РФ); 5) регистрация права собственности на земельный участок [4].

З. С. Беляева, Г. Л. Землякова, И. А. Иконицкая, В. В. Устюкова, определяют раздельными объектами гражданских прав в Российской Федерации земельные участки и расположенные на них иные объекты недвижимости и рассматривают эти объекты в контексте положений о сложных вещах и о главных вещах и их принадлежностях [5]. Закрепление принципа единой судьбы земельного участка и расположенных на них объектов недвижимости вызвало много противоречий среди ученых. Некоторые провозглашают принцип: принадлежность следует судьбе главной вещи, причем под главной вещью понимают земельный участок, а прочно связанные с ним объекты (здание, строение, сооружение) считают принадлежностью. По иному мнению, главная вещь — расположенная на участке недвижимость, а земельный участок — это ее принадлежность.

Таким образом, анализируя нормы гражданского и земельного законодательства, можно сделать вывод о некоторых особенностях распоряжения земельными участками с расположенными на них объектами недвижимости: 1) недвижимость, находящаяся на земельном участке,

принадлежащем на праве собственности, отчуждается только с земельным участком (если этот участок не изъят или не ограничен в обороте); 2) право собственности на участок переходит с момента государственной регистрации права, а не с момента регистрации перехода права на недвижимость; 3) объектами купли-продажи могут быть только земельные участки, учтенные в государственном кадастре. По российскому праву представляется, что земельные участки и объекты, расположенные на них, не являются ни сложными вещами, а также ни главными и принадлежностями.

Правоприменительная практика принципа единства судьбы земельного участка сталкивается с рядом проблем, вот некоторые из них:

1. Проблема, связанная с формированием земельного участка для определения момента возникновения права общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме на земельный участок. Думается, что разработка и принятие нормативного правового акта, определяющего четкую регламентацию порядка установления границ земельного участка, занятого многоквартирным домом, а также регулирование нормативов отвода земельных участков под многоквартирные дома в существующей квартальной застройке и правила размещения объектов инфраструктуры и благоустройства, обеспечивающих нормальную эксплуатацию жилого дома, должна способствовать изменению ситуации в лучшую сторону.

2. Другая проблема, с которой приходится сталкиваться в процессе применения права, проблема предоставления в аренду без проведения торгов земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендатору здания, сооружения, расположенных на таком земельном участке, по договору аренды, заключенному с бюджетным или автономным учреждением. Решение этой проблемы видится в дополнении данного пункта подпунктом 34 следующего содержания: «34) земельного участка, на котором расположены здания, сооружения, арендаторам зданий, сооружений, помещений по договорам аренды, заключенным с бюджетным или автономным учреждением».

3. Имеются недостаточно четкие формулировки перехода прав на земельный участок при переходе права собственности на здание или сооружение. Подобная ситуация порождает значительное количество споров, предметом которых является вопрос об объеме прав и обязанностей, которые приобретает новый собственник в отношении земельного участка, занятого объектом недвижимости. Дополнение п. 1 ст. 35 ЗК

РФ подпунктом 2 со следующей формулировкой: «С момента регистрации перехода права собственности на здание, сооружение к новому собственнику на такую недвижимость переходят права и обязанности, вытекающие из ранее заключенного с прежним собственником договора аренды земельного участка, на котором данная недвижимость расположена» позволит разрешить существующую проблему.

4. Отсутствует единообразное понимание в вопросах наследования объекта недвижимого имущества. Для решения данной проблемы считаю возможным дополнить часть 3 ст. 273 ГК РФ следующей формулировкой: «при совпадении в одном лице собственника здания и земельного участка их разделение недопустимо». Однако необходимо отметить: данное закрепление будет противоречить праву гражданина по распоряжению недвижимым имуществом на случай смерти. Вместе с тем данное решение поможет избежать множества спорных ситуаций.

5. Противоречивые требования устанавливаются в отношении оформления договоров об ипотеке земельных участков, на которых расположены такие строения. В качестве разрешения данного вопроса предлагаю закрепить норму, в соответствии с которой, как только земельный участок и все объекты, которые на нем находятся, станут собственностью одного лица, необходимо слияние двух объектов недвижимости в один единый объект.

Изложенное выше позволяет сформулировать следующие выводы: современное законодательство, провозгласив единство правовой судьбы земельного участка и возведенного на нем объекта недвижимости, не вполне последовательно придерживается его при регулировании конкретных правоотношений. Совершенствование правовых режимов земельного участка и расположенной на нем недвижимости законодатель видит в реализации модели единого объекта недвижимости. Претворение в жизнь такой модели требует существенного изменения действующего российского законодательства.



1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 18 июля 2019 г.) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Шушкова О. И. Законодательные основы муниципального регулирования земельных отношений в Российской Федерации. — М. : Лаборатория книги, 2010. — 118 с.

3. *Крассов О. И.* Земельное право : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. — 608 с.

4. *Кондратенко З. К., Мустакимов Н. С.* Приватизация земельных участков под объектами недвижимого имущества в современном гражданском и земельном законодательстве // Историческая и социально-образовательная мысль. — 2015. — № 6 (3 часть).— С. 134–140.

5. *Беляева З. С., Землякова Г. Л., Иконицкая И. А.* Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы : сборник статей / отв. ред. И. А. Иконицкая. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 288 с.

УДК 349.6

Жочкина Ирина Николаевна

г. Саранск, Россия

Паспортизация и планирование как значимые инструменты экологического управления

Экологическое планирование и паспортизация, являясь типичными функциями экологического управления, позволяют учитывать все процессы и явления, а также выявить объективные потребности, закономерности, взаимосвязи для эффективной организации экологического управления. Автором дана оценка данных инструментов экологического управления и сделан вывод о необходимости более четкой их правовой регламентации.

Ключевые слова: экологическое управление, инструмент, планирование, паспортизация, регион, охрана окружающей среды.

Zhochkina Irina Nikolaevna

Saransk, Russia

Certification and planning as important tools environmental management

Environmental planning and certification, being the typical functions of environmental management, allow to consider all processes and phenomena, and to identify objective needs, patterns of relationship for effective environmental management. The author evaluates these tools of environmental management and concludes on the need for a clearer legal regulation.

Key words: environmental management, tool, planning, certification, region, environmental protection.

В современной системе организации экологического управления природоохранным законодательством предусмотрено проведение **эко-**

логической паспортизации территорий. Однако отсутствует надлежащее правовое регулирование реализации данной функции экологического управления. Не получает этот институт и должной научной оценки. Указание на право осуществления экологической паспортизации территории органами государственной власти требует анализа данной функции с позиции ее реального исполнения, прежде всего, в регионах России.

В эколого-правовой науке экологическую паспортизацию определяют как «родовой термин, обозначающий деятельность по ведению экологических и иных паспортов на объекты, которые могут оказать влияние на состояние окружающей природной среды» [1, с. 367]. В Федеральном законе «Об охране озера Байкал» в редакции, действовавшей до 28 июня 2014 г. [7], экологическая паспортизация представляла собой обязательную деятельность по ведению экологических паспортов хозяйственных объектов, осуществляемую федеральными и координационными органами исполнительной власти в области охраны озера Байкал. Отметим, что это единственный нормативный правовой акт, где предусматривалась обязанность юридических лиц, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность на Байкальской природной территории, иметь экологические паспорта хозяйственных объектов. В действующей редакции данная норма исключена. Предусмотрен государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие. Отдельные субъекты РФ предприняли попытку реализовать закрепленное за ними полномочие (Республика Дагестан, г. Санкт-Петербург, Республика Саха –Якутия, Костромская область).

Так, в Санкт-Петербурге рассматриваемая функция реализована путем создания и ведения государственной информационной системы в сфере охраны окружающей среды и природопользования «Экологический паспорт территории Санкт-Петербурга». Основная цель — хранение и предоставление информации, полученной в ходе информационного обмена между органами власти: о состоянии окружающей среды и природно-ресурсном потенциале территории; об уровне техногенного воздействия на окружающую среду; о потенциально экологически опасных объектах; об объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга; о природных и антропогенных процессах, представляющих потенциальную угрозу для жизни людей и хозяйственной деятельности на данной территории; о территориях, на которых действуют экологические ограничения на какие-либо виды

хозяйственной деятельности [8]. В Костромской области экологический паспорт рассматривается как нормативно-технический документ, устанавливающий комплекс данных, выраженных через систему показателей, определяющих использование природных ресурсов и влияния жизнедеятельности человека на окружающую среду. Содержит сведения о состоянии окружающей среды и природно-ресурсном потенциале территории по определенной форме. Особо отмечается значимость такого паспорта для территориального планирования области [9]. Более детально порядок формирования, использования, а также требования к структуре и содержанию экологического паспорта территории определяет Республика Дагестан [10]. В Республике Саха (Якутия) экологический паспорт представлен на веб-портале с одноименным названием в виде отдельных информационных блоков, выделенных по тематическому принципу, что актуально для взаимодействия с другими информационными системами и позволяет своевременно актуализировать информацию [11].

Несмотря на разность в определении понятий, целей, объектов, предмета, этапов паспортизации, объединяет общее предназначение такого документа как открытого и общедоступного информационного ресурса.

Предполагается, что главными принципами экологической паспортизации являются полнота и достоверность предоставляемой информации в сфере охраны окружающей среды по конкретной территории; доступность и открытость данной информации; возможность ее использования не только для выявления негативного воздействия на окружающую среду, но и для прогнозирования изменений качества окружающей среды, а соответственно и разработки и реализации природоохранных мероприятий с учетом особенностей (экологических, социальных, экономических и иных) территорий; сопоставимость информации.

Изложенное позволяет утверждать, что экологическая паспортизация имеет частично общие цели и принципы с такими направлениями деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, как осуществление подготовки и издания ежегодного доклада о состоянии окружающей среды субъекта РФ, реализация государственного экологического мониторинга, участие в обеспечении населения информацией, государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Определяя роль экологической паспортизации территорий, отметим, что объективная и достоверная информация о состоянии окружающей среды в регионе необходима, важна при принятии экологически значимых решений на соответствующей территории, позволит определять приоритетные направления при разработке, принятии и реализации экологических программ и планов. Одновременно с этим экологический паспорт территории должен иметь и правовое значение, определяющее его в качестве основного документа экологического планирования.

Отсутствие нормативного закрепления понятия «экологическая паспортизация территории» и правового механизма реализации данного направления деятельности приводит к его невостребованности субъектами РФ и соответственно к снижению правового значения данной функции экологического управления.

Учитывая, что только при наличии правовой нормы можно говорить о механизме действия этой нормы, а также определять эффективность ее проявления [4, с. 86–87], предлагается: во-первых, закрепить общий порядок проведения экологической паспортизации территории, установив единые требования к форме и методам ее осуществления в постановлении Правительства Российской Федерации; во-вторых, возложить на региональные органы исполнительной власти, специально уполномоченные в сфере охраны окружающей среды, обязанность по установлению особенностей ведения экологических паспортов хозяйственных объектов на территории субъектов РФ; в-третьих, определить правовой статус экологического паспорта территории.

Планирование является важнейшей функцией государственного управления. Б. М. Лазарев признавал необходимым усилить направленность всей системы планирования на конечный результат [3, с. 152]. В своем диссертационном исследовании автором данной статьи проведен анализ содержания и эффективности действующих региональных программ, принимаемых на региональном уровне [2, с. 66–68].

В рамках экологического планирования на федеральном уровне Правительством РФ предлагались основные направления и механизмы их реализации, по которым рекомендуется формировать политику субъектов РФ с учетом состояния окружающей среды конкретных территорий [12]. Учитывая, что российские регионы значительно отличаются по уровню социально-экономического развития, стабильное развитие территорий обеспечивается в рамках реализации отраслевых государственных программ [13]. Следует указать на декларативность разрабо-

тываемых стратегических документов, многообразие правовых форм, долгосрочный и целевой характер, дифференцированный подход к определению цели, несоразмерное распределение бремени финансирования природоохранных мероприятий (в основном доля финансирования бюджетов субъектов РФ составляет от 50 до 70 % в зависимости от количества и объема финансирования от всех источников, а внебюджетные средства учитываются в программах в размере не более 2 %). В связи с тем, что средства программ формируются с учетом возможностей и в пределах средств бюджетов субъектов РФ, принимая во внимание дотационность многих регионов, важным и необходимым для них представляется обязательное финансирование из федерального бюджета).

Справедливо утверждение Т. В. Петровой об отсутствии взаимосвязи между механизмами бюджетного и внебюджетного (частного) финансирования. По ее мнению, они существуют параллельно и автономно друг от друга, что в целом снижает их эффективность [5, с. 66–70]. В этом аспекте, а также учитывая, что внебюджетными средствами при осуществлении экологического планирования в регионах являются средства юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, интерес представляют механизмы государственно-частного партнерства. Такие механизмы в большинстве регионов сегодня направлены на реализацию общественно значимых проектов в социально-экономической сфере. О возможности применения таких механизмов в экологической сфере имеются отдельные научные исследования [6], в практической же деятельности существуют только единичные примеры. На наш взгляд, необходимо при финансовом обеспечении реализации запланированных мероприятий внедрение таких механизмов при условии закрепления принципов, методов, форм, взаимных гарантий такого партнерства на уровне закона субъекта РФ с учетом особенностей региона.

Исследуя документы экологического планирования, автор выявил общность подходов к правовым формам, целям, задачам, показателям и программным мероприятиям, обозначенным в этих документах. В основном это комплексные программы в области охраны окружающей среды, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов [14], которые имеют своей целью не только повышение уровня экологической безопасности и улучшение экологической обстановки, но и направлены на обеспечение рационального использования природно-ресурсного потенциала регионов. Для федеральных округов характерно наличие двухуровневой системы экологического планирования: на ре-

гиональном (выражается в принятии и реализации конкретных программ в области охраны окружающей среды для каждого из субъектов федерального округа) и межрегиональном (выражается в выработке общей стратегии социально-экономического развития федерального округа, включающей и особенности по регионам округа). Имеет практический и теоретический интерес, межрегиональное экологическое планирование, которое собственно представлено в рамках Стратегий социально-экономического развития территорий Дальнего Востока и Северного Кавказа [15].

Существенным и необходимым в данных стратегических документах является рассмотрение экологических интересов населения в сочетании с динамичным развитием экономики регионов.

В Крымском федеральном округе приняты два стратегических документа: Концепция федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» [16] и собственно федеральная целевая программа [17]. Одним из ожидаемых результатов в них названо эффективное использование туристско-рекреационного потенциала, что невозможно без принятия мер по охране окружающей среды. Однако механизма реализации этих мер в стратегических документах не предусмотрено. В связи с тем, что Крымский федеральный округ является рекреационным, заповедным и в целом уникальным регионом, с целью сохранения имеющегося потенциала Крыма (природного, рекреационного, оздоровительного) и с учетом имеющегося положительного опыта, а также в условиях конкурентных преимуществ этой территории для данного федерального округа необходимо предусмотреть особую систему экологического планирования.

Исключению декларативности в таких документах способствует ряд детерминант:

- экологическое планирование должно осуществляться прежде всего для территорий региона с повышенной антропогенной нагрузкой и наибольшим негативным влиянием промышленного и иного производства;

- установление обязательности не только разработки и принятия экологических планов и программ, но и их реальная реализация в установленные сроки позволит достичь определенного положительного результата в осуществлении регионального государственного экологического управления;

– именно решение стратегических вопросов в области охраны окружающей среды на территории субъекта РФ требует разработки и принятия программных документов;

– программные механизмы реализации должны быть «увязаны» с организационными, техническими, правовыми и экономическими возможностями конкретного региона, характерными для определенного этапа развития региона, в связи с чем эффективными для осуществления регионального экологического управления с позиции достижения поставленной цели и представления наибольшей общественной полезности полученных результатов будут краткосрочные региональные программы;

– важно сочетание экологических и экономических интересов региона, учитывая, что «основной целью управленческой системы является обеспечение качества окружающей среды в условиях нарастающего экономического развития общества» [4, с. 9];

– необходимо использовать и активно внедрять при разработке, принятии и реализации экологических планов и программ механизмы государственно-частного партнерства.



1. *Голиченков А. К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов : учебное пособие для вузов. — М. : Издательский Дом «Городец», 2008. — 448 с.

2. *Жочкина И. Н.* Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016. — 277 с.

3. *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. — М. : Юридическая литература, 1988. — 320 с.

4. *Петров В. В.* Экология и право. — М. : Юридическая литература, 1981. — 284 с.

5. *Петрова Т. В.* Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // Аграрное и земельное право. — 2010. — № 1 (61). — С. 66–70.

6. *Пахальчак Ю. Г.* О перспективах развития механизмов государственно-частного партнерства в экологической сфере // Дискуссия. — 2013. — № 9 (39). — URL: <http://journal-discussion.ru/publication>.

7. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. «Об охране озера Байкал» (в ред. Федерального закона от 22 авг. 2004 г. № 122-ФЗ) // СЗ РФ. — 1999. — № 18. — Ст. 2220; 2004. — № 35. — Ст. 3607.

8. Распоряжение Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Правительства Санкт-Петербурга от 1 марта 1004 г. № 13-р «Об экологической паспортизации территории Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. — 2004. — 23 марта. — С. 5.

9. Приказ Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области от 14 марта 2016 г. № 85 «О порядке осуществления экологической паспортизации территории Костромской области». — URL: <http://docs.cntd.ru/document/439050779>.

10. Постановление Правительства Республики Дагестан от 12 дек. 2014 г. № 622 «Об утверждении Положения об организации и осуществлении экологической паспортизации территории Республики Дагестан» // СЗ Республики Дагестан. — 2014. — № 23. — Ст. 1415.

11. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 25 дек. 2010 г. № 586 «О порядке осуществления экологической паспортизации территории Республики Саха (Якутия)». — URL: <http://docs.cntd.ru/document/473507436>

12. Постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 307 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» // СЗ РФ. — 2014. — № 18 (ч. 1). — Ст. 2153. Документ утратил силу с 17.06.2016 .

13. Постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы // СЗ РФ. — 2014. — № 18 (ч. 3). — Ст. 2171.

14. Например, Постановление Правительства Республики Марий Эл от 15 окт. 2012 г. № 398 «О Государственной программе «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов на 2013–2020 годы» // Официальный интернет-портал Республики Марий Эл. — URL: <http://www.portal.mari.ru/>

15. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р «О Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.». — URL: <http://www.garant.ru/products/> Текст распоряжения официально опубликован не был; Распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р «О стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г.» // СЗ РФ. — 2010. — № 40. — Ст. 5107; Постановление Правительства Сахалинской области от 28 марта 2011 г. № 99 «О Стратегии социально-экономического развития Сахалинской области до 2025 г.», с изм., внесенными Постановлением Правительства СО от 15 января 2014 г. № 10 // Официальный сайт Губернатора и Правительства Сахалинской области. — URL: <http://www.admsakhalin.ru/?id=139>; Распоряжение Правительства Ставропольского края от 15 июля 2009 г. № 221-рп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ставропольского края до 2020 г. и на период до 2025 года», с изм., внесенными Распоряжением Правительства СК от 26 июня 2013 г. № 229-рп // Официальный сайт Министерства экономического развития Ставропольского края. — URL: <http://www.stavinvest.ru>

16. Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790 // СЗ РФ. — 2014. — № 33. — Ст. 4595.

17. Распоряжение Правительства РФ от 31 июля 2014 г. № 1442-р // СЗ РФ. — 2014. — № 33. — Ст. 4604.

УДК 349.6

Землякова Галина Леонидовна

г. Москва, Россия

**О значимости реестровых сведений
о границах лесничеств***

В статье рассматриваются актуальные проблемы незаконного использования лесов в связи с отсутствием сведений о границах лесничеств в Едином государственном реестре недвижимости.

Ключевые слова: Единый государственный реестр недвижимости, земельные участки, границы лесничеств, категории земель, лесной реестр, рубка лесных насаждений.

Zemlyakova Galina Leonidovna

Moscow, Russia

**About significance of registry information
on the boundaries of forestries**

The article discusses the problems of illegal use of forests due to the lack of information on the boundaries of forestries in the Unified State Register of Real Estate.

Key words: Unified state register of real estate, land plots, borders of forestry, land categories, forest register, cutting of forest stands.

Основными задачами государственной политики по управлению земельным фондом являются создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков и обеспечение охраны природы и окружающей среды [2].

Первостепенную роль в реализации указанных задач играет эффективная информационно-аналитическая поддержка деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при решении относящихся к их компетенции вопросов. Для решения этих вопросов и создавался Единый государственный реестр недвижимости (далее — ЕГРН).

Помимо сведений об объектах недвижимости и зарегистрированных правах на них в раздел ЕГРН «реестр границ» должны включаться сведения о зонах с особыми условиями использования территорий, территориальных зонах, территориях объектов культурного наследия, терри-

* Работа выполнена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

ториях опережающего социально-экономического развития, зонах территориального развития в Российской Федерации, об игорных зонах, о лесничествах, об особо охраняемых природных территориях, особых экономических зонах, охотничьих угодьях, о Байкальской природной территории и ее экологических зонах, о береговых линиях (границах водных объектов), о публичном сервитуте (ст. 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Таким образом, создание ЕГРН ознаменовалось не только объединением двух ранее разрозненных баз данных об объектах недвижимости (Государственного кадастра недвижимости) и о правах на них (Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним), но и расширением сведений, включаемых в реестр в порядке межведомственного взаимодействия. В частности, теперь в ЕГРН должны включаться сведения о границах лесничеств.

Вопрос о принадлежности земельного участка к землям лесного фонда связан не только с определением субъекта права собственности на такой участок, но и с установлением такого элемента правового режима земельного участка, как ограничение его оборотоспособности в соответствии с пп. 2 п. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ.

Земельные участки включаются в состав земель лесного фонда на основе лесоустроительной документации. Границы лесничеств и лесных участков определяются при лесоустройстве, которое в соответствии со ст. 68 Лесного кодекса РФ наряду с другими работами включает в себя, в том числе, проектирование лесничеств и лесных участков.

В связи с тем, что сведения о лесничествах до недавних пор содержались только в лесном реестре, а в кадастре недвижимости указанные сведения отсутствовали, то нередки случаи, когда Российской Федерации в лице уполномоченных органов приходится истребовать земельные участки из чужого незаконного владения [5].

Наиболее показательным примером является дело № А05-1275/2017, рассмотренное Арбитражным судом Архангельской области.

Министерство природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области обратилось в суд с заявлением к ответчикам — Комитету по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами администрации муниципального образования «Вельский муниципальный район» Архангельской области; Администрации муниципального образования; обществу с ограниченной ответственностью ТД «Ферма» о признании недействительным постановле-

ния об утверждении 53 схем расположения земельных участков № 899 от 9 сентября 2016 г. (категория земель — земли сельскохозяйственного назначения, вид разрешенного использования: сельскохозяйственное использование), принятого администрацией в части утверждения схем расположения земельных участков на кадастровом плане территорий в 47 кадастровых кварталах, имеющих пересечение границ земель сельскохозяйственного назначения с границами земель лесного фонда; признании договора аренды земельного участка от 18 октября 2016 г. № 4257, заключенного между комитетом и обществом недействительной сделкой; признании договора аренды земельного участка от 5 декабря 2016 г. № 4289, заключенного между комитетом и обществом, недействительным в части передачи в аренду 16 земельных участков (площадь от 500 до 2 500 га).

В обоснование предъявленных требований министерство указало, что спорные земельные участки налагаются на земли лесного фонда, в отношении которых у администрации и комитета отсутствуют полномочия по распоряжению, так как такие участки являются федеральной собственностью.

На основании материалов дела судом было установлено, что Общество 13 октября 2016 г. и 28 ноября 2016 г. обратилось к Главе МО «Вельский муниципальный район» с заявлением о предоставлении в аренду земельных участков сроком на 4 года для выращивания зерновых и иных сельскохозяйственных культур и проведения мелиоративных работ.

Между комитетом и обществом были заключены два договора аренды земельных участков на 4 года.

Из сопоставления планов лесонасаждений, тематических карт границ земельных участков категории земель «сельскохозяйственного назначения» на материалах лесоустройства, схем пересечения земель лесного фонда с указанными земельными участками в системе координат МСК-29, приложений к схеме пересечений земель лесного фонда с земельными участками с отображением координат соответствующих точек суд установил, что имеет место пересечение границ земельных участков, предоставленных в аренду Обществу, с границами земель лесного фонда.

Таким образом, суд пришел к выводу, что администрация, утвердив схемы расположения спорных земельных участков и предоставив их в аренду, вышла за пределы своих полномочий, и удовлетворил заявленные Министерством требования.

Администрация же и комитет ссылались на то, что выявленное наложение границ образованных земельных участков с границами лесных участков документально не подтверждено, сведения о границах лесных участков отсутствуют в государственном кадастре недвижимости.

Суд посчитал, что само по себе наличие в ЕГРН записи об отнесении участка к категории земель сельскохозяйственного назначения в отсутствии доказательств перевода лесного участка земель лесного фонда в другую категорию земель в порядке, установленном ранее действовавшим законодательством, и в порядке статьи 8 ЗК РФ и Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», не свидетельствует о том, что спорные участки не относятся к категории земель лесного фонда.

Также суд отметил, что согласно таксационным описаниям, представленным в материалах дела, на спорных земельных участках произрастают леса возрастом до 150 лет, из границ земельных участков в сопоставлении их с границами лесонасаждений следует, что полученные обществом земельные участки фактически все покрыты лесом, границы полученных в аренду земельных участков в большей части повторяют границы лесных кварталов, огибая незалесенные участки.

Данные обстоятельства не могли не быть известны Обществу как лицу, по инициативе которого утверждены схемы расположения земельных участков.

Указанное, по мнению суда, препятствует оговоренной цели предоставления земельных участков в аренду (для выращивания зерновых и сельскохозяйственных культур) и с учетом срока аренды (4 года, то есть срока, явно неразумного для выращивания зерновых культур и иных сельскохозяйственных работ на землях, покрытых многолетними лесами), площади полученных земель, а также отраженной в заявках Общества цели получения земельного участка «для проведения мелиоративных работ», подтверждает доводы министерства о том, что спорные земельные участки фактически арендовались для лесозаготовок в обход положений действующего лесного законодательства [4].

Решение Арбитражного суда Архангельской области от 13 июня 2017 г. по данному делу было оставлено в силе всеми вышестоящими инстанциями.

На устранение подобных случаев направлены нормы, содержащиеся в ст. 3.5 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», внесенные Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изме-

нений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (далее — Закон о лесной амнистии), предусматривающие необходимость обязательного согласования схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории с органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным в области лесных отношений (за исключением случаев, предусмотренных п. 10 указанной статьи).

В частности, не требуется согласование схемы расположения земельного участка при его образовании из земель, находящихся в государственной собственности и расположенных в границах территориальной зоны, сведения о границах которой внесены в ЕГРН, или в границах поселения, городского округа, межселенной территории, в которых сведения о границах лесничеств внесены в ЕГРН.

Однако, судя по публичной кадастровой карте, до сих пор сведения о границах лесничеств вносились в ЕГРН весьма фрагментарно. Например, частично (по отдельным районам) внесены сведения о лесничествах в Новосибирской, Тверской, Новгородской, Смоленской, Псковской, Тульской, Владимирской, Ивановской, Нижегородской, Ульяновской, Кировской, Саратовской, Костромской, Ростовской, Курганской, Челябинской, Томской, Омской, Кемеровской, Иркутской, Амурской, Свердловской областях, в Архангельской области — в Плесецком и Котласском районах, в Приморском, Хабаровском, Пермском, Красноярском краях, в Удмуртской Республике, Республике Мари Эл, Республике Алтай. На подавляющей части публичной кадастровой карты территории России границы лесничеств отсутствуют.

В продолжение рассмотренного выше дела из судебной практики территориальный орган министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области — Управление лесничествами (Вельское обособленное подразделение) обратился в Арбитражный суд Архангельской области с исковым заявлением к обществу с ограниченной ответственностью ТД «Ферма» с требованием о взыскании 691 181 руб. суммы ущерба, причиненного лесным насаждениям, вследствие нарушения лесного законодательства.

Судом было установлено, что 7 июля 2017 г. участковым лесничим Шадренгского участкового лесничества ГКУ АО «Вельское лесничество» совместно с сотрудниками ОМВД России по Вельскому району была обнаружена незаконная рубка в квартале 29, выделе 16,15

Шадренского участкового лесничества (на арендованном участке КХ «Шоноша»).

Истец направил сообщение о незаконной рубке в правоохранительные органы, так как лицо, совершившее лесонарушение, выявлено не было.

Результаты проверки полиции показали, что рубку лесных насаждений проводил подрядчик на основании договора с субарендатором земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленного в аренду ТД «Ферма» по договору № 4289 от 05 декабря 2016 г.

В связи с этим в возбуждении уголовного дела по факту незаконной рубки на земельном участке с кадастровым номером 29:01:170104:289 в объеме 123,46 куб. м в сумме 691 181 руб. было отказано за отсутствием в действиях директора ТД «Ферма» состава преступления.

Истец направил ответчику претензионное письмо № 908 от 7 декабря 2017 г. с требованием об уплате ущерба, причиненного лесным насаждениям, но ответчик в добровольном порядке сумму ущерба не оплатил.

Суд отказал в удовлетворении требований, указав, что лесной реестр, в данном случае, является внутренним реестром органа, осуществляющим его ведение, и не фиксирует какое-либо титульное право обладателя земельного участка и, сославшись на норму Закона о лесной амнистии о том, что если в соответствии со сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, лесном плане субъекта РФ, земельный участок относится к категории земель лесного фонда, а в соответствии со сведениями ЕГРН, правоустанавливающими или правоудостоверяющими документами на земельные участки этот участок отнесен к иной категории земель, то принадлежность земельного участка к определенной категории земель определяется в соответствии со сведениями, содержащимися в ЕГРН, либо в соответствии со сведениями, указанными в правоустанавливающих или правоудостоверяющих документах на земельные участки.

Факт отсутствия наложения границ спорных земельных участков на земли лесного фонда подтверждается представленными в деле материалами.

Следовательно, по мнению суда, оспариваемые земельные участки нельзя отнести к землям лесного фонда, за причинение вреда которым предусмотрена ответственность в виде взыскания ущерба согласно Постановлению Правительства № 273 от 08 мая 2007 г., соответственно

суд пришел к выводу, что ответчик правомерно осуществлял сельскохозяйственную деятельность на спорных земельных участках [3].

Обращает на себя внимание, что суд, разрешая данное дело, почему-то упустил из виду, что правило, предусмотренное Законом о лесной амнистии на случай расхождения между сведениями лесного реестра и ЕГРН, применяется в случае, если права правообладателя на земельный участок возникли до 1 января 2016 года.

Надо отметить, что решение по данному делу было поддержано апелляционным судом и судом округа, но определением Верховного суда РФ оно было отменено, а дело было направлено на новое рассмотрение. В частности судебная коллегия по экономическим спорам обратила внимание на неправильное применение указанной нормы Закона о лесной амнистии.

На основании норм законодательства и разъяснений Пленума ВС РФ коллегия пришла к выводу о том, что в случае осуществления рубки лесных насаждений без правовых оснований виновное лицо должно возместить ущерб, причиненный лесу как экологической системе, в размере, установленном соответствующими нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Проведение кадастровых работ в отношении лесоустроенных участков без учета лесоустроительной документации, в том числе в отношении лесных участков, границы которых не установлены в соответствии с требованиями земельного законодательства, недопустимо.

Лесной участок, на котором осуществлена незаконная рубка, входит в состав Вельского лесничества, на него в 2008 году зарегистрировано право собственности Российской Федерации. На данном участке проведено лесоустройство, на местности определены границы лесничества и входящих в него лесных кварталов.

В подтверждение того, что спорный участок, переданный в аренду обществу ТД «Ферма», на котором осуществлена рубка лесных насаждений, образован за счет части лесного участка, включенного в государственный лесной реестр, Архангельский филиал учреждения «Рослесинфорг» представил в дело материалы лесоустройства 2001 года, тематическую карту и схему пересечения земель лесного фонда Вельского лесничества Шадреньского участкового лесничества с земельным участком с кадастровым номером 29:01:170108:289 (с каталогом координат характерных точек границ этого земельного участка в системе координат, которые не исследовали и не дали им надлежащую оценку).

Кроме того, вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Архангельской области от 5 декабря 2018 г. по делу № А05-9687/2018 признан недействительным (ничтожным) заключенный Комитетом и обществом ТД «Ферма» договор аренды от 5 декабря 2016 г. № 4289, поскольку суд установил, что земельный участок с кадастровым номером 29:01:170108:289 в нарушение действующего законодательства образован из части лесного участка, находящегося в федеральной собственности и переданного в аренду КХ «Шоноша».

При рассмотрении настоящего спора суды не исследовали вопрос, касающийся осведомленности ответчика о формировании земельного участка из земель лесного фонда при наличии нескольких судебных споров и уже принятого 9 июня 2017 г. решения по делу № А05-1275/2017.

Помимо этого Верховный суд РФ указал, что арендатор публичного земельного участка, имеющего по сведениям ЕГРН категорию земель сельскохозяйственного назначения, на котором произрастают столетние лесные насаждения, не вправе осуществлять их рубку без оформления необходимых документов, поскольку наличие на участке таких насаждений не позволяет отнести участок к сельскохозяйственным угодьям, а их рубка не может рассматриваться в качестве мелиорации земель и расчистки для сельскохозяйственного использования [1].

Отрадно, что Верховный суд РФ усмотрел нарушения лесного законодательства со стороны ответчика в данном деле. Однако для восстановления незаконно вырубленных лесных насаждений на земельном участке с кадастровым номером 29:01:170108:289, площадь которого составляет более 8 тыс. га, понадобятся многие десятилетия.

Дабы исключить возникновение ситуаций, подобных рассмотренной выше, необходимо ускорить процесс внесения сведений о границах лесничеств в ЕГРН.



1. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 13 июня 2019 г. № 307-ЭС19-2293 по делу № А05-1395/2018. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». — (Судебное разбирательство по данному делу в Арбитражном суде Архангельской области назначено на 25 сентября 2019 г.).

2. Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» // СЗ РФ. — 2012. — № 12. — Ст. 1425.

3. Решение Арбитражного суда Архангельской области от 9 июля 2018 г. по делу № А05-1395/2018. — URL: http://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/5ce324c7-c849-409f-b692-82fc05a9a8e9/41148a38-24ef-4c3c-9bde-bb49eed2388d/A05-1395-2018_20180709_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 15.09.2019).

4. Решение Арбитражного суда Архангельской области от 13 июня 2017 г. по делу № А05-1275/2017. — URL: http://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c5d33bbe-3dde-409a-ac31-c9f85f0fa03c/3b9bcd98-f136-478b-9da1-251d8c98411a/A05-1275-2017_20170613_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения 15.09.2019 г.).

5. *Черкаева Е. А.* Судебная практика об истребовании лесных участков, принадлежащих Российской Федерации на праве собственности, из чужого незаконного владения // Адвокат. — 2015. — № 8. — С. 35–38.

УДК 349

Злотникова Тамара Владимировна

г. Москва, Россия

Право, природа, экономика и геополитика: как совместить интересы в современной Арктике

В статье раскрыты причины современного геополитического интереса к Арктике, к ее природоресурсному потенциалу. Проанализированы международные договора по природоохранному арктическому сотрудничеству. Представлен анализ нормативно-правовых актов России, принятых в целях правового регулирования проблем Арктики, включая Северный морской путь.

Ключевые слова: Арктика, разграничение прав арктических государств, природный потенциал Арктики, защита арктических экосистем.

Zlotnikova Tamara Vladimirovna

Moscow, Russia

Current problems of the Arctic region: balance of nature, law and geopolitics

The article reveals the causes of modern geopolitical interest in the Arctic and its natural resource potential. The article contains analysis of International Treatys on the Arctic environmental cooperation. It presents an analysis of legislative and other normative legal acts of Russia, that were passed in order of the legal regulation of Russian Arctic problems, including the Northern Sea Route..

Key words: Arctic, differentiation of rights of the Arctic States, natural resource potential Arctic, Arctic ecosystem defense.

Арктика является уникальным регионом не только в экологическом и природоресурсном, но и в международно-правовом аспектах. Поэтому современная Арктика привлекает все более пристальное внимание как со стороны пяти приарктических государств, так и мирового сообщества в целом. На свои участки «лакомого арктического пирога» претендуют не только северные Финляндия и Исландия, но и такие довольно далекие от этого континента государства, как многие европейские страны, Европейский Союз и даже азиатские Китай, Индия, Япония и др.

Столь серьезный геополитический интерес к самому северному региону планеты мотивирован несколькими факторами:

- доступность арктических водных путей, вызванная ускоряющимся таянием арктических льдов ввиду климатического потепления;

- также более доступными становятся богатейшие природные ресурсы Арктического континента;

- качественный прогресс современных научных достижений и технологий, способствующий активному вовлечению ресурсов Арктики. Колоссальные запасы природного газа и нефти в недрах северного континента (по пока недооцененным данным там сосредоточено около трети всех мировых запасов газа и до 13 % нефти). Характерной особенностью запасов этих ресурсов является их расположение на шельфе Северного Ледовитого океана (более 80 %).

Но сами арктические государства по-разному оценивают принадлежность участков шельфа к национальной юрисдикции.

Уникальность арктической природы можно оценить по количеству эндемиков. Поэтому защита полярной природы является исключительным приоритетом международного сотрудничества и все вопросы освоения этого региона должны рассматриваться только через призму сохранения биоразнообразия хрупких арктических экосистем.

По меткому определению Президента России, высказанному на расширенном заседании Совета Безопасности РФ 22 апреля 2014 г., посвященном государственной политике России в Арктике в интересах национальной безопасности: «Регион этот традиционно был и остается в сфере наших особых интересов. Здесь сконцентрированы практически все аспекты национальной безопасности: военно-политический, экономический, технологический, экологический и ресурсный».

Протяженность арктического побережья России, составляющая около 60 % всего побережья континента, а также превышающая почти в полтора раза суммарную площадь владений остальных четырех арктических государств площадь российских арктических владений служат

главными географическими факторами повышенных стратегических интересов России в Арктике.

В современной международно-правовой науке выделяют два основных подхода разграничения прав арктических государств: секторальный и конвенциональный.

Секторальный подход особенно предпочтителен для России как правопреемницы СССР, но все чаще многие неарктические страны предлагают использовать для Арктики принцип интернационализации, применяемый на другом полярном континенте — Антарктике. Система пяти «секторов владения» арктических государств (СССР, Канады, США, Дании и Норвегии) сложилась в 20–30-е годы прошлого века и связана с разграничением прав с учетом норм национальных законодательств указанных стран и международного права [1].

Конвенциональный подход базируется на Конвенции по морскому праву 1982 года [2], в которой участвуют около 150 стран, включая Россию. Согласно такому подходу, к территориям Северного Ледовитого океана предлагается применять правила разграничения прав на морские районы на основе норм указанной конвенции. При таком подходе арктические государства могут контролировать только 200-мильную экономическую зону к северу от своих побережий. Соответственно только на эту зону распространяется их суверенное право на природные ресурсы. Следовательно, все остальные арктические природные ресурсы, включая недра, при таком подходе объявляются общечеловеческим достоянием. При этом Конвенция предусматривает расширение указанной зоны, если будет доказано, что спорные подводные участки, богатые колоссальными запасами органического топлива, являются продолжением ее территории, т. е. являются частью ее континентального шельфа. Поэтому вопрос принадлежности арктического шельфа имеет исключительное научное, природоресурсное, международно-правовое и экономическое значение.

Россия с 2001 года доказывает свое право на подводные арктические хребты, которые являются геологическим продолжением ее континентального шельфа. При этом они доходят до границ Гренландии, но имеют русские названия — Ломоносова и Менделеева. В случае успеха к юрисдикции России отойдет более 1 млн кв. км арктической площади с огромными разведанными запасами нефти и газа.

Поскольку первая российская заявка о признании спорной с Данией территории российской частью континентального шельфа была недостаточно аргументированной, в 2016 году в ООН подана новая научно обоснованная заявка с учетом глубоких 10-летних научных исследова-

ний. Она должна убедить и доказать юрисдикцию России над указанным участком шельфа [3].

Следует отметить, участие России в Конвенциях ООН по континентальному шельфу и морскому праву привело к увеличению споров по разделению участков Северного Ледовитого океана и открыло возможности применения к самой крупной российской территории Арктики двойных стандартов в отношении закрепленной ранее за Россией и бесспорной согласно секторальному подходу частью Арктики.

Уязвимость арктической природы требует широкого развития международного сотрудничества, направленного на защиту от загрязнителей, сохранение биоразнообразия и рациональное природопользование.

Среди международных эколого-правовых актов важными являются: многостороннее Соглашение о сохранении белых медведей [4]; советско-американское Соглашение о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях [5]; Соглашение между Правительствами РФ и Канады о сотрудничестве в Арктике и на Севере [6].

Для защиты природы Арктики около 30 лет периодически проводятся традиционные конференции Министров экологии северных стран. В 1991 г. на первой такой конференции в Финляндии была принята Декларация Министров окружающей среды приарктических стран об охране окружающей среды Арктики и Стратегия экологической защиты региона [7], в которых намечены основные направления совместных усилий северных стран по защите арктических экосистем, по регулярному экологическому мониторингу региона, по определению, ограничению, а в дальнейшем — запрету загрязнения Арктики, а также по признанию традиционных интересов коренных народов в отношении охраны окружающей среды в Арктике.

Создание в 1996 году Арктического Совета поставило главную цель — защиту полярной природы. При этом все решения Арктического Совета принимают только исключительно пять арктических государств, а 3 другие северные страны (Швеция, Финляндия, Исландия), признавая суверенные права и юрисдикцию северных стран на арктические территории, участвуют в его работе в качестве наблюдателей [8].

Двухстороннее арктическое сотрудничество развивалось в направлении всех арктических держав, но самым скандально известным стало Соглашение о безвозмездном отторжении от СССР в пользу США свыше 60 % примыкающей к Северному Ледовитому океану Беринговой акватории. Именно этот международно-правовой акт нанес труднооправданный ущерб секторальному подходу в разделе Арктики [9], что

теперь позволяет претендовать на территории сложившегося ранее российского сектора Арктики другим странам.

Недавно завершился 40-летний спор о северно-морской зоне площадью около 180 тыс. кв. км, права на природопользование, включая рыболовство, в которой заявляли Россия и Норвегия. Конфликт, спровоцированный применением различных методов установления морской границы, завершился принятием закона «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане [10]. Если Россия использовала для подтверждения своей юрисдикции секторальный принцип, то норвежская сторона ссылалась на обязательные для обоих государств положения ст. 6 Конвенции ООН о континентальном шельфе [11]. В результате указанного Договора страны пришли к консенсусу и поделили спорную зону на две равные части, но Россия при этом вновь отступила от своей секторальной позиции.

Арктическое международное сотрудничество постепенно совершенствовалось, отходя от ранее принимаемых рекомендательных деклараций к юридически обязывающим документам. Первым таким международным актом стало Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике, подписанное в Швеции в 2013 г. [12].

Россия выступила инициатором международных Арктических форумов — «Арктика-территория диалога», ставших традиционными. На 2-м таком форуме в Архангельске, состоявшемся в 2011 г., РФ презентовала «открытие» Северного морского пути (СМП) [13]. Там же было заявлено мировому сообществу, что все российские планы освоения Арктики будут реализовываться на базе самых жестких экологических стандартов. 3-й такой форум состоялся в 2013 г. в Салехарде и был посвящен экологической безопасности и сохранению биоразнообразия Арктики [14] (автор этих строк принимала в нем участие). 5-й форум «Арктика — территория диалога», проводившийся в 2017 г. в Архангельске с повесткой «Человек в Арктике» [15], был посвящен современным проблемам коренных малочисленных народов приарктических территорий северных стран.

Современное российское законодательство регулирует различные проблемы арктической зоны страны. Среди почти 2-х десятков национальных законодательных и иных нормативных правовых актов можно выделить наиболее значимые. Первым советским документом по зоне Арктики стало в 1926 году Постановление Президиума ЦИК СССР «Об

объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» [16]. Понятие «арктической зоны» было определено Решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики в 1989 году, в нем же конкретизирован перечень включенных в арктическую зону территорий [17].

Ратификацией Конвенции ООН по морскому праву в 1997 году [18] Россия фактически отказалась от особых прав на свои арктические владения по секторальному принципу, что приводит к гипотетической потере 1,7 млн кв. км своего арктического сектора. Здесь уместно вспомнить, что США до сих пор не является участницей указанной Конвенции, хотя американский сектор Арктики несравнимо меньше, чем потенциальные потери России.

Современные правовые понятия — «Арктика», «арктическая зона РФ», а также вновь введенное правовое определение «российского сектора Арктики» конкретизированы и представлены в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденных Президентом России [19]. Таким образом, Россия стала первым государством, принявшим долгосрочную стратегию в отношении Арктики. В статье 7 указанного стратегического документа сформулирован ряд национальных приоритетов, среди которых задача «сбережения хрупких арктических экосистем» находится только на 3-м месте. Думается, что такой подход с учетом чрезвычайно высокой уязвимости экосистем Арктики является ошибочным.

В последние годы активизировалось нормотворчество в сфере правового регулирования проблем Арктической зоны России. В 2012 году вступил в действие закон «О Северном морском пути» [20] (СМП), в котором впервые закреплена российская юрисдикция акватории СМП. Это позволяет прекратить активные намерения отдельных стран об интернационализации СМП. В 2014 году Указом Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» [21] определено 9 зон Российской Арктики.

К сожалению, можно констатировать, что действующие нормативно-правовые и законодательные акты недостаточно защищают уникальные природные особенности Арктической зоны и не в полной мере обеспечивают минимизацию экологического ущерба уязвимой арктической природе, тем более в условиях грядущей интенсивной эксплуатации арктического природного потенциала.

В связи с повышенной «арктической» нормотворческой активностью в России в последние годы есть надежда, что в ближайшее время

будет принят законодательный акт «Об Арктической зоне РФ», регулирующий все аспекты этих территорий РФ, включая надежные механизмы безусловного приоритета «сбережения хрупких арктических экосистем».



1. Барциц И. Н. О правовом статусе Российского Арктического Сектора // Право и политика. — М. : Nota Bene. — 2000. — № 12. — С. 106–114.
2. О ратификации Конвенции ООН по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву: ФЗ от 26 февр. 1997 г. № 30-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 1013.
3. О презентации в Комиссии ООН заявки РФ на расширение континентального шельфа в Северном Ледовитом океане. — URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=142903>
4. Многостороннее Соглашение о сохранении белых медведей (1973 г.). — URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900923>
5. Советско-американское Соглашение о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях (1989 г.). — URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900072>
6. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Канады о сотрудничестве в Арктике и на Севере (1992 г.). — URL: <http://docs.cntd.ru/document/901724056>
7. Декларации Министров окружающей среды приарктических стран об охране окружающей среды Арктики и Стратегия экологической защиты региона (1991 г.). — URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902061>
8. МИД РФ. Арктический совет. — URL: <http://www.mid.ru/arkticeskij-sovet>
9. Паламарь Н. Г. Некоторые аспекты пограничного разграничения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки // Знание. Понимание. Умение. — М., 2009. — № 6.
10. О ратификации Договора между РФ и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане: ФЗ от 05 апр. 2011 г. № 57-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Конвенция ООН о континентальном шельфе 1958 года. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/conts.pdf
12. Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/499065181>
13. Международный Арктический Форум. — URL: <http://forumarctica.ru/about-forum/>

14. Рыбальский Н. Г., Тикунов В. С. Форум «Арктика — территория диалога» // Вестник Московского университета. Сер. 5, География. — 2014. — № 2. — С. 74–75.
15. Международный Арктический Форум. — URL: http://forumarctica.ru/wp-content/uploads/2017/03/15_Digest_ru_05.pdf
16. Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане : постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апр. 1926 г. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/901761796>
17. Жуков М. А., Крайнов В. Н. Проблемы нормативного правового закрепления арктической зоны РФ // Новый Дальний Восток : интернет-журнал. — URL: http://ilovekamchatka.ru/ndv/arctic_dfo.pdf
18. О ратификации Конвенции ООН по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву : ФЗ от 26 февр. 1997 г. № 30-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/902149373>
20. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути : ФЗ от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
21. О сухопутных территориях Арктической зоны РФ : указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 349.41

**Иванова Елена Витальевна,
Семенова Надежда Владиславовна**

г. Чебоксары, Россия

Проблемы правового регулирования земель лесного фонда в современных условиях

В статье изучены особенности правового регулирования земель лесного фонда. На основе анализа законодательства, судебной практики сделаны выводы о необходимости дальнейшего совершенствования механизмов многоцелевого использования земельных участков в составе земель лесного фонда, перевода таких земель в земли иных категорий. Авторы предлагают меры, направленные на улучшение условий использования лесных земельных участков и сохранение лесов в целом.

Ключевые слова: земли лесного фонда, многоцелевое использование лесных участков, рекреационные цели, перевод земель.

***Ivanova Elena Vitalyevna,
Semanova Nadezhda Vladislavovna***

Cheboksary, Russia

Problems of legal regulation of forest fund lands in modern conditions

The article studies the features of legal regulation of forest fund lands. Based on the analysis of legislation and judicial practice, conclusions are drawn about the need to further improve the mechanisms for the multi-purpose use of land in the forest fund lands, and the transfer of such lands to lands of other categories. The authors propose measures aimed at improving the conditions for the use of forest land and the conservation of forests in general.

Key words: forest fund lands, multi-purpose use of forest plots, recreational purposes, land transfer.

Россия испокон веков и на данный момент являлась и является крупной лесной державой, в которой роль лесов и лесного хозяйства невозможно переоценить. При этом не стоит забывать важный опыт наших предков: лесное законодательство нашей страны прошло длинный и сложный путь. Сменяющиеся на протяжении веков экономические и политические формации, зачастую предельно радикальным образом, меняли роль лесов и стиль их правового регулирования: леса России успели «прочувствовать» на себе как средневековую полуанархию, так и жесткое государственное регулирование и национализацию советского периода. Так или иначе, русский лесной фонд сыграл большую роль в истории Российского государства и народа, что в итоге привело к современному общественно-политическому строю с капиталистическим укладом, который, в свою очередь, конечно, также привнес множество законодательных нововведений, являющихся фундаментом сегодняшнего лесного законодательства.

В настоящее время процесс функционирования правоотношений, связанных с вопросами управления и рационального использования земель лесного фонда, несмотря на принятые меры, не лишен значительных проблем. Одной из важнейших проблем повышения привлекательности (в первую очередь, инвестиционной) использования земель лесного фонда, в частности, лесных участков является необходимость законодательного обеспечения в Лесном кодексе Российской Федерации (далее — ЛК РФ) и нормативно-правовых актах принципа их многоцелевого использования. Следует отметить, что ЛК РФ (ст. ст. 1 и 3) закрепляет многоцелевое использование лишь в перечне принципов и по

отношению лишь к использованию одного участка одним лесопользователем в нескольких целях [1]. Однако, например, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 161 «Об утверждении Положения о предоставлении в аренду без проведения аукциона лесного участка, в том числе расположенного в резервных лесах, для выполнения изыскательских работ» [6] речь идет только об одной цели использования.

Рослесхоз в письме от 2 апреля 2008 г. № МГ-03-28/219831 [7] высказал позицию, по которой предоставление участка нескольким лесопользователям не является возможным на основании ЛК РФ и гражданского законодательства. В то же время Президиум ВАС РФ в постановлении от 27 июля 2010 г. № 2111/10 [8] указал на отсутствие запрета на предоставление лесных участков разным пользователям в целях осуществления разных видов деятельности, а ограничение по числу лесопользователей может возникнуть лишь в связи с фактической невозможностью одновременного многоцелевого лесопользования одним земельным участком. Во всех остальных случаях, по мнению суда, многоцелевое лесопользование допустимо. Безусловно, указанная проблема может быть решена путем законодательного закрепления возможности многоцелевого использования лесов, в т. ч. его оснований, порядка, условий, формы, также определенных случаев, когда одновременное многоцелевое лесопользование одним лесным участком невозможно.

Считаем, что дополнением к решению указанной выше проблемы может служить законодательное закрепление дополнительных условий сдачи лесов в аренду для рекреационных целей. На данный момент в ЛК РФ (ст. 25 и ст. 41), а также в дополняющем его Приказе Рослесхоза от 21 февраля 2012 г. № 62 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности» есть нормы, конкретизирующие рассматриваемый институт, однако в рассматриваемых нормативных актах не предусмотрены конкретные положения обязанностей арендатора по уходу за лесом. Представляется, что в условиях нехватки у государства средств для полноценного мониторинга всех земель лесного фонда сдача в аренду предпринимателям лесных участков для рекреационных целей на льготных условиях может улучшить рассматриваемую ситуацию. Данную позицию подтверждает и Минприроды России, которое внесло законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования использования лесов для

организации рекреационной деятельности» [9], однако предлагаемые изменения законодательства еще не приобрели выражение в реальности.

Льготные условия аренды, с другой стороны, должны при этом сопровождаться тем, что, к примеру, не более 15–20 % арендуемой территории можно использовать для постройки баз отдыха и т. п., а оставшийся массив арендатор должен будет обязан содержать, проводить мероприятия по поддержанию противопожарного состояния и т. д. При этом, безусловно, в таком случае должно быть полностью запрещено изменение назначения лесного участка. Экономическая обоснованность данных предложений очевидна. «По сравнению с арендой лесов для заготовки древесины, рекреация выгоднее для государственной казны во много раз больше», — заявляют в Рослесхозе [15].

Отдельное внимание заслуживает установленный законодательством предельный для заключения срок договора аренды. Относительно существующего предела в 49 лет в литературе имеются разные мнения [13, с. 6; 14, с. 42]. Безусловно, с одной стороны, учитывая продолжительность инвестиционных циклов в лесном хозяйстве и заинтересованность хозяйствующих субъектов в окупаемости своих вложений, срок аренды, по сути, не должен быть слишком маленьким, однако он мог быть ограничен, к примеру, 25 годами и, что особенно важно, с возможностью последующей пролонгации договора без проведения аукциона. Основным аргументом «за» является то, что, как правило, в условиях слишком длительных сроков увеличиваются риски и тенденции к монополизации, а также сложности установления виновных в случаях причинения вреда лесному фонду по причине возникновения множества лиц, которым арендатор передает свои права.

Статья 12 ЛК РФ определено, что специальное целевое назначение защитных лесов заключается в их средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и других полезных функциях, сопряженных с одновременным использованием лесов. По авторитетному утверждению профессора А. А. Ялбулганова [16], в связи с тем, что защитные леса находятся под особой охраной, на земли, на которых они произрастают, распространяется принцип приоритета сохранения особо ценных земель и территорий, ограничение или запрет на изменение их целевого назначения (ст. 1, пп. 6 ЗК РФ [2]).

Однако, как зачастую бывает, данное правило на практике часто обходят. Например, в соответствии с распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 4 октября 2012 г. № 1272-р участки в составе земель лесного фонда, на которых произрастали защитные леса, были

переведены в земли населенных пунктов с видом разрешенного использования «для комплексной жилищной застройки». В связи с этим прокурор Башкирии обратился в Верховный Суд Республики Башкортостан о признании данного акта несоответствующим закону и недействующим. Ссылаясь на п. 4 ст. 12 и п. 1 ст. 102 ЛК РФ, в которых к защитным отнесены леса, подлежащие освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, оздоровительных и др. полезных функций лесов, прокурор обосновывал свои требования особым значением защитных лесов, и тем, что новый вид разрешенного, противоречит их целевому назначению и не допускает осуществления в лесах деятельности (в т. ч., размещения объектов капитального строительства), несовместимой с их полезными функциями. Кроме того, т. к. комплексное жилищное строительство предполагает «расчистку» площади для строительства, то узаконение такого перевода привело бы к полному и безвозвратному уничтожению защитных лесов на землях лесного фонда вокруг сельского поселения, поэтому требования прокурора решением суда от 12 января 2015 г. по делу № 3-40/2015 было удовлетворено [10].

Также необходимо отметить, что существенное влияние на перевод лесов в земли иных категорий оказывает тот фактор, что в лесном законодательстве больше не содержатся требования о возмещении потерь лесного хозяйства. Так, федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» [3] признал утратившими силу те законодательные нормы, которые содержали положения о необходимости возмещения потерь лесному хозяйству, в т. ч. ст. 58 ЗК РФ и ст. 2 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» [4]. В результате лесное хозяйство терпит убытки, которые не с кого взыскать. Следовательно, по закономерной нехватке ресурсов это планомерно приводит к увеличению потерь в лесном хозяйстве, а значит, не происходит восстановления леса, вырубаемого в связи с переводом земель лесного фонда в другие категории.

Думается, что компенсации необходимы, так как перевод земель, как правило, приводит к уничтожению лесов и наносит вред лесному хозяйству, а оно само теряет доходы в виде упущенной выгоды. Тем более эти компенсации нужны для сокращения потерь данной отрасли экономики в качестве средств для лесовосстановления и др. Также они важны для того, чтобы земли лесного фонда не рассматривались в виде бесплатной территории для строительства.

Однако, безусловно, очевиден тот факт, что устранение законодателем различных ограничений при переводе земель лесного фонда в земли иных категорий обусловлено потребностью промышленного и жилищного строительства, а также расширения границ населенных пунктов. Рассмотрим судебную практику, затрагивающую указанные тенденции.

Например, решением Верхнеуфалейского городского суда Челябинской области от 26 октября 2015 г. по делу № 2-301/2015 были удовлетворены требования прокурора города в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц к Администрации, Управлению имущественных отношений Верхнеуфалейского городского округа и частному лицу. Прокурор требовал признания отсутствующим договора аренды участка (в составе лесного фонда) для последующей его застройки, заключенного Управлением и частным лицом, а также признания права собственности данного лица на участок, незаконно переведенный в земли населенных пунктов, отсутствующим, отмене внесенных в государственный кадастр недвижимости изменяющих сведений об участке, истребовании из незаконного владения участка, находящего в собственности РФ [11].

Схожая судебная практика имеет место и на территории Чувашии. Например, решением Канашского районного суда Чувашской Республики от 12 августа 2016 г. по делу № 2-1299/2016 были удовлетворены требования истца в лице Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Чувашской Республике к администрации одного из сельских поселений Канашского района о признании недействительным постановления главы администрации, который принял решение о незаконном выделении земельного участка в составе земель лесного фонда для ведения подсобного хозяйства [12].

Рассмотренная практика указывает на то, что зачастую для решения таких актуальных проблем, как предоставление участков под жилищную застройку, выдел участков для размещения, строительства коммуникаций общегосударственного значения «жертвуют» природными ресурсами, последствия от утраты которых сразу оценить невозможно. Безусловно, постепенное обезлесение территории России может привести к необратимым процессам экологического, климатического, а также экономического характера — снижение запасов древесины, разнообразия биоресурсов и др.

Еще одним важным моментом в дополнение к вышесказанному выступает то, что ФЗ от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении измене-

ний в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] исключил из объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня материалы перевода земель лесного фонда в земли иных категорий. Безусловно, данное обстоятельство косвенно способствует активному переводу земель лесного фонда в земли других категорий, что зачастую приводит к уменьшению площади лесов вокруг городов. Представляется разумным, что «откат» к предыдущей версии законодательства позволит устранить беспорядочную, неконтролируемую вырубку лесов, допускаемую с одобрения региональных органов.

На основе проанализированных данных и приведенных примеров из законодательной и судебной практики, можно сделать вывод о том, что, безусловно, законодательство о землях лесного фонда нуждается в совершенствовании.

Таким образом, основными текущими недостатками функционирования института правового регулирования земель лесного фонда являются:

- недоработанность института многоцелевого использования лесов. При этом ВАС уже разъяснил свою позицию по этому вопросу, поэтому доработка на законодательном уровне не должна вызывать особых сложностей;

- установление расширенной детализации использования лесов в рекреационных целях теоретически может в более полной степени удовлетворить потребности как предпринимателей и их клиентов, так и пополнить местные бюджеты;

- пробелы института перевода земель лесного фонда в земли иных категорий постоянно провоцируют судебные разбирательства и создают определенный общественный резонанс. В основном они связаны с вопросами причинения ущерба окружающей среде, ведь недоурегулированность в особой степени относится к резервным, т. е. особо ценным, лесам нашей страны. Пожалуй, это самое приоритетное направление для законодателя.

Таким образом, катализаторами указанных недостатков являются попытки смягчить законодательство для так называемой «либерализации» лесного законодательства. Не все из этих попыток можно считать удачными. Считается разумным, что требования о возмещении потерь лесного хозяйства, а также возвращение в список объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня материалов

перевода земель лесного фонда в земли иных категорий очень важны для поддержания экологической роли российских лесов.



1. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 27 дек. 2018 г.) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 27 июня 2019 г.) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

3. О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 июля 2019 г.) : федеральный закон от 4 дек. 2006 г. № 201-ФЗ (ред. от 1 мая 2019 г.) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

4. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 июля 2019 г.) : федеральный закон от 21 дек. 2004 г. № 172-ФЗ (ред. от 01 мая 2019) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

5. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 18 дек. 2006 г. № 232-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Российская газета. — 2006. — 23 дек. (№ 290).

6. Об утверждении Положения о предоставлении в аренду без проведения аукциона лесного участка, в том числе расположенного в резервных лесах, для выполнения изыскательских работ : постановление Правительства РФ от 24 февр. 2009 г. № 161 (ред. от 12 окт. 2015 г.) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

7. О возможности предоставления одного лесного участка в аренду нескольким лицам для различных видов его использования : письмо Рослесхоза от 2 апр. 2008 г. № МГ-03-28/2198. — URL: <http://www.alppp.ru/law/grazhdanskoe-pravo/dogovory-i-dругие-objazatelstva/13/pismo-rosleshoza-ot-02-04-2008--mg-03-282198.html> (дата обращения: 11.08.2019).

8. Постановление Президиума ВАС РФ от 27 июля 2010 г. № 2111/10 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. — 2010. — № 11.

9. О проекте федерального закона № 743288-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования использования лесов для осуществления рекреационной деятельности: Постановление ГД ФС РФ от 12 апр. 2018 г. № 3890-7 ГД» [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-прав. системы «Гарант».

10. Решение Верховного Суда Республики Башкортостан № 3-40/2015 ЗГ-152/2014 ЗГ-40/2015 (ЗГ-152/2014); М-100/2014 М-100/2014 от 12 янв. 2015 г. по делу № 3-40/2015. — URL: <https://sudact.ru/regular/doc/WRCBf7r3aM5g/> (дата обращения: 30.07.2019).

11. Решение Верхнеуфалейского городского суда Челябинской области № 2-301/2015 от 26 окт. 2015 г. по делу № 2-301/2015. — URL: <https://sudact.ru/regular/doc/rT1PoKUSXkmX> (дата обращения: 11.08.2019).

12. Решение № 2-1299/2016 2-1299/2016~М-1210/2016 М-1210/2016 от 12 авг. 2016 г. по делу № 2-1299/2016. — URL: <https://sudact.ru/regular/doc/kHORUxaHE1U8> (дата обращения: 11.08.2019).

13. *Вохмянин И. А.* Совершенствование условий управления лесным комплексом // Вопросы территориального развития. — 2017. — № 2 (37). — С. 4–11.

14. *Галиновская Е. А.* Правовые особенности реализации договора аренды лесного участка, включенного в границы населенного пункта // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2016. — № 8 (179). — С. 42–55.

15. Федеральное агентство лесного хозяйства // Официальный сайт. Статистика. 2016. — URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/agency> (дата обращения: 30.07.2019).

16. *Ялбулганов А. А.* Лесной кодекс Российской Федерации : постатейный научно-практический комментарий. — М. : Библиотечка «Российской газеты», 2012. — 654 с.

УДК 349.41

***Кадыров Азамат Анварбекович,
Сыдыкбекова Чолпон Сыдыкбековна***

г. Бишкек, Киргизия

Формирование и развитие земельного законодательства в Кыргызской Республике

В статье анализируются история становления и основные этапы развития нового земельного законодательства Кыргызстана после приобретения государственного суверенитета. Исследуются нормативно-правовые акты, регулирующие земельные отношения, в различные исторические периоды. Авторы приходят к выводу о том, что Кыргызстан одним из первых среди постсоветских государств ввел частную собственность на землю. В ходе приватизации земли и реорганизации сельскохозяйственных предприятий многие сельские жители получили в собственность земельные доли и участки. Однако введенный в 1998 году мораторий на продажу земель сельскохозяйственного назначения, ограничивал куплю-продажу сельскохозяйственных земель. После снятия моратория в январе 2001 года (путем внесения изменений в Земельный кодекс) и принятия Закона «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» земельный рынок получил старт для своего развития.

Ключевые слова: земельное право, история развития, земельный кодекс, Кыргызская Республика, страны СНГ.

**Kadyrov Azamat Anvarbekovich,
Sydykbekova Cholpon Sydykbekovna**

Bishkek, Kyrgyzstan

Formation and development of land legislation in the Kyrgyz Republic

The article analyzes the history of formation and stages of development of the new land legislation of Kyrgyzstan after the acquisition of state sovereignty. The authors study the regulatory legal acts governing land relations in various historical periods. The authors conclude that Kyrgyzstan was one of the first among the post-Soviet states to introduce private ownership of land. During the privatization of land and the reorganization of agricultural enterprises, many rural residents received land shares and plots. However, a moratorium on the sale of agricultural land, introduced in 1998, limited the purchase and sale of agricultural land. After the moratorium was lifted in January 2001 (by amending the Land Code) and the adoption of the Law on Management of Agricultural Land, the land market got a start for its development.

Key words: land law, history of development, land code, Kyrgyz Republic, CIS countries.

Земельное право как самостоятельная отрасль права направлена на регулирование земельных отношений в Кыргызской Республике, имея своей задачей закрепление, совершенствование и создание в Кыргызстане эффективного земельного строя, основанного на частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности на землю, который обеспечивает рациональное использование и охрану земель.

История развития земельного законодательства Кыргызской Республики, как в большинстве стран СНГ берет начало в советский период. Так как Кыргызстан входил в состав СССР, все законодательные акты Союза действовали и на территории Кыргызской Республики.

Первый в истории Кыргызстана Земельный кодекс был принят Верховным Советом Киргизской ССР 1 января 1972 года. Данный Земельный кодекс состоял из 12 разделов и 209 статей и отвечал всем требованиям, предъявляемым к правовому режиму советского периода. В соответствии с этим законодательством земля находилась в исключительной собственности государства.

В начале 90-х годов в период перестройки с приобретением независимости в Кыргызстане были внесены существенные изменения в земельное законодательство. Анализируя историю становления и развития земельного законодательства, на наш взгляд, можно условно

обозначить три этапа: первый — 1990–1998 гг.; второй — 1999–2001 гг.; третий — с 2001 г. — по настоящее время.

Первый этап характеризуется введением права пожизненного наследуемого владения землей, возобновлением права аренды земли, отмененного декретом «О земле» 1917 года, предоставлением гражданам КР земельной доли.

До 90-х годов земля находилась в исключительной собственности государства. 28 февраля 1990 года были приняты новые «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле». Этот земельный закон состоял из 15 разделов и 54-х статей и ими был введен ряд новшеств по сравнению со старыми земельными законами. Например: введены такие новые термины, как владение землей, аренда земли, платное землепользование. В соответствии с новым общесоюзным земельным законом Союза ССР в Кыргызстане 31 августа 1999 года был принят второй по счету в истории Земельный кодекс. Он содержал 15 разделов, 39 глав и 183 статьи.

Земельный кодекс 1991 года предусматривал исключительную собственность государства на землю. Согласно кодексу, земли могли быть предоставлены гражданам в постоянное и временное пользование, в том числе и в пожизненное наследуемое владение. Граждане имели право на получение в пожизненное наследуемое владение земельных участков:

- для ведения крестьянского хозяйства;
- ведения личного подсобного хозяйства;
- строительства и обслуживания жилого дома;
- садоводства и животноводства;
- дачного строительства;
- в случае получения по наследству или приобретения жилого дома;
- для традиционных народных промыслов и ремесел (ст. 59).

Гражданам Республики Кыргызстан земельные участки предоставляются в пользование для огородничества, для выращивания кормов, сенокосения и выпаса скота (ст. 61).

Под постоянным пользованием понималось пользование без установленного срока. Под временным пользованием имелось в виду краткосрочное пользование — до 5 лет и долгосрочное пользование — до 10 лет. Пастбища предоставлялись сельскохозяйственным предприятиям в долгосрочное пользование на срок 25 лет.

Земли могли быть предоставлены и на условиях аренды, как во временное пользование. Срок аренды 5 и более лет — максимальный срок

был неограничен. Право на земельный участок содержало в себе только право владения и право пользования землей, все сделки, связанные с земельным участком, запрещались.

На наш взгляд, принятие ЗК 91 года привело к коренному изменению устоявшего советского земельного строя, который существовал до 1990 года и был одним из первых и основательных шагов к земельной реформе.

Первым нормативно-правовым актом Кыргызстана по земельно-аграрной реформе является закон Республики Кыргызстан «О земельной реформе» от 19 апреля 1991 года. Принятая земельная реформа предусматривала:

- проведение инвентаризаций всех земель республики по видам угодий;
- уточнение и установление в натуре границ земель сельских населенных пунктов;
- создание земельного фонда;
- предоставление земель гражданам и юридическим лицам;
- установление ставок земельных налогов и арендной платы;
- введение земельно-кадастровой документации;
- переоформление и выдача документов на право владения и на право пользования землей. Сутью аграрной реформы, предусмотренной законом, было преобразование неэффективно работающих колхозов и совхозов и создание на их месте крестьянских и фермерских хозяйств.

22 февраля 1994 года был принят Указ президента КР «О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в КР», главной задачей земельной реформы являлась передача земли сельскохозяйственного назначения, кроме земель национального земельного фонда и пастбищных угодий, в виде земельной доли гражданам Кыргызской Республики, проживающим и работающим в сельской местности, в составе совхозов и колхозов. Размеры земельного участка (доли) определялись решением общего собрания колхоза, совхоза и других сельскохозяйственных предприятий в момент распределения земель на доли в зависимости от общего размера сельскохозяйственных угодий, кроме пастбищ. В отдельных хозяйствах на размер земельной доли повлияли стаж работы в данном хозяйстве, а также то, к какой категории были отнесены те или иные работники сельскохозяйственной отрасли. Учитывались еще численность населения на местностях и фактические площади земель сельскохозяйственного назначения конкретных и теперь уже бывших колхо-

зов и совхозов. Земельные доли выдавались гражданам безвозмездно на 49 лет.

Согласно Постановлению Правительства Кыргызской Республики от 22 августа 1994 года № 632 «Об утверждении положений о проведении земельной и аграрной реформы» земельные доли предоставлялись:

а) лицам, постоянно работающим в сфере сельскохозяйственного производства и проживающим в данном хозяйстве, инвалидам, ставшим ими в период работы в этих хозяйствах;

б) лицам, постоянно проживающим в хозяйстве и работающим в сфере здравоохранения, водного хозяйства, образования, бытового обслуживания, торговли, культуры и агрозоветхимтехсервиса, обслуживающим сельское хозяйство;

в) по решению членов трудового коллектива лицам (выходцам из данного хозяйства), работавшим за пределами данного хозяйства и вернувшимся на постоянное место жительства.

22 августа 1994 года было принято постановление № 632, которым были утверждены «Положение о порядке определения земельной доли граждан и выдаче Свидетельства на право пользования земельной долей» и «Положение о преобразовании (реорганизации) сельскохозяйственных предприятий». Согласно этим документам, земельные доли выдавались гражданам КР только один раз и безвозмездно, при этом было установлено ограничение максимального размера земельного участка, который может находиться в пользовании одной семьи: интенсивного земледелия — 20 га, среднеинтенсивного земледелия — 25 га, горноживотноводческого направления — 30 га.

3 ноября 1995 года Президентом КР принят Указ «О мерах по дальнейшему развитию государственной поддержки земельной и аграрной реформы в КР», и основным новшеством данного правового акта было продление права пользования земельной долей на 99 лет, а максимальный размер земельного участка, находящего в пользовании одной семьи, установленный Указом Президента КР от 22 февраля 1994 года был снят.

Далее были приняты важные Указы Президента КР: от 25 ноября 1996 года «О мерах по введению рынка прав на пользование землей и созданию рыночной системы кредитования в сельском хозяйстве» и от 3 августа 1998 года «О развитии кооперации в агропромышленном комплексе республики», которые явились фундаментальной правовой базой в деле кодификации земельного законодательства КР.

Реформа проводилась в условиях отсутствия опыта, необходимой законодательной базы, так как в мировой практике еще не было адекватного пути создания рыночной структуры на базе социалистического производственного потенциала. Соответственно, формирование эффективного механизма рационального перераспределения земли на основе рыночных механизмов, открытий и контролируемой обществом государственной земельной политики на начальном этапе земельной реформы осуществлялось в большей степени методом проб и ошибок [1].

Лишь в 1998 году государство признало завершение в основном процессе перераспределения земли на основе реорганизации колхозно-совхозного строя и передачи гражданам долгосрочного права пользования землей. Наряду с другими обстоятельствами государство констатировало, что в Кыргызстане сложились необходимые условия для возникновения института частной собственности на землю.

Второй этап характеризуется переходом от исключительной государственной собственности на землю к официальному признанию множества ее форм и их равной защиты. Именно на этом этапе развития земельной реформы законодательство придает земельным участкам правовой статус недвижимого имущества, а также «дает добро» на совершение всех основных сделок с земельными участками и выделяет специальное правовое регулирование сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения. Этот период характеризуется конституционным закреплением частной собственности на землю.

17 октября 1998 года был проведен референдум (всенародное голосование) по вопросу принятия Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики». В изменениях и дополнениях были рассмотрены и земельные вопросы. По итогам референдума был принят Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года № 134.

Здесь важным моментом можно выделить п. 3 ст. 4 Конституции, которая гласит: «...земля может находиться в государственной, коммунальной, частной и иных формах собственности». В связи с введением коммунальной и частной собственности на землю перед государством возникла необходимость внесения соответствующих изменений в гражданское законодательство, а также разработки и принятия нового Земельного кодекса Кыргызской Республики.

Действующий Земельный кодекс Кыргызской Республики принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша 30 апреля 1999 года и

подписан Президентом Кыргызской Республики 2 июня 1999 года. Данный кодекс состоит из 4 разделов, 22 глав и 120 статей.

Таким образом, в результате развития рыночной экономики появился ряд законодательных актов, оказавшихся переломными в формировании земельного законодательства. Кроме вышеуказанных нормативных правовых актов были приняты Законы Кыргызской Республики: «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 3 июня 1999 года, «О кооперации» от 2 июня 1999 года (утративший силу в соответствии с Законом КР от 11 июня 2004 года), «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 22 декабря 1998 года, «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11 января 2001 года и другие. Важно выделить Положение «О порядке купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения», утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 августа 2001 года, которое регулирует порядок купли-продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной (кроме земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий и пастбищ) и в частной собственности юридических и физических лиц Кыргызской Республики. Указанные нормативные правовые акты создали фундаментальную основу для формирования рынка земли в Кыргызской Республике.

Особое место среди законодательных актов занимает Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года, в частности ч. 1 «Право собственности и другие вещные права на землю», где закреплены общие положения, касающиеся режима земельных участков как объекта права собственности, объекта обращения взыскания на земельный участок (ст. 233-16), изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд (ст. 233-17, ст. 233-18), а также изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства Кыргызской Республики (ст. 233-19). В Гражданском кодексе Кыргызской Республики (ч. 2) от 5 января 1998 года регулируется порядок совершения сделок с земельными участками.

Одновременно с введением частной собственности на землю был объявлен мораторий на ее куплю — продажу сроком на 5 лет. Но практика развития аграрно-экономического процесса показала, что нельзя оттягивать введение земельного рынка. В связи с этим был принят Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», вступивший в силу 17 января 2001 года. Принятие данного закона было важным событием, он определял правовые основы использования земель сельскохозяйственного назначения в условиях отмены моратория

на куплю-продажу. В настоящее время данный закон регулирует правовые отношения по управлению, использованию, распоряжению землями сельскохозяйственного назначения и направлен на обеспечение эффективного и безопасного использования земель данной категории в интересах народа Кыргызской Республики.

Особенностью данного закона является то, что в нем заложены защитные механизмы земельного рынка в интересах граждан КР, в первую очередь жителей сельской местности. По существу, он становится одной из основ правовой базы, обеспечивающей крестьянину и фермеру право владения и распоряжения полученными земельными участками сельскохозяйственного назначения. Раньше крестьянин, получив землю, приобретал лишь право владения и пользования. Но у него не было основного права — права распоряжаться этим, и в силу этого у него не было стимула для инвестиций в земельный участок и заинтересованности в повышении эффективности производства. Это обстоятельство привело к низкой эффективности сельского хозяйства, особенно вновь возникающих крестьянских (фермерских) хозяйств. Содержащие в законе ограничения, связанные с запретом передачи земель в собственность иностранным гражданам, строгое соблюдение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения (исключительно для сельскохозяйственного производства), установление продажи земель единым контуром без дробления создают основу для формирования и развития в стране регулируемого, цивилизованного земельного рынка. В законе существуют и другие ограничительные механизмы, которые, на первый взгляд, как бы противоречат обыденным представлениям о свободной рыночной экономике, однако имеют глубокий социальный смысл и необходимы в данное время [1]. Первоначально по закону собственниками земель сельскохозяйственного назначения могли быть только граждане Кыргызской Республики, постоянно проживающие на селе не менее двух лет. Учитывалось, что при приватизации промышленных и других объектов, расположенных в городах, сельские жители практически не участвовали в этом процессе. Таким образом, городские жители — граждане Кыргызской Республики не могли быть собственниками земель сельскохозяйственного назначения. Но в то же время любой гражданин республики вправе купить землю, переехав на постоянное место жительства в сельскую местность, а также здесь упор делается на то, чтобы граждане занимались сельским хозяйством основательно и профессионально, не извлекая выгоды только от сдачи в аренду. В настоящее время любой гражданин Кыргызской Республики может быть собственником земель сельскохозяйственного назначения.

Юридическим лицам предоставление и передача в собственность земель сельхозназначения в первоначальной редакции закона также запрещались. Данное положение рассматривалось как преимущество закона. Предполагалось, что в условиях, когда не все сельские граждане могут в полной мере использовать свои права в земельных отношениях, юридические лица обладают большими возможностями приобрести такие земли. Таким образом, закон защищал интересы прежде всего граждан Кыргызской Республики. Кроме того, была и есть возможность объединения земель в крестьянские (фермерские) хозяйства. В последующей редакции с изменением и дополнением, закон разрешает кооперативам и юридическим лицам Кыргызской Республики, занимающимся выращиванием или переработкой сельхозпродукции, быть покупателями и собственниками таких земель.

Третий этап формирования и развития нормативной правовой основы земельного законодательства характеризуется принятием и действием большинства нормативных правовых актов, необходимость принятия которых обосновывались на предыдущих этапах становления нормативной правовой основы регулирования земельных отношений и сделок с земельными участками, постепенным расширением правомочий по совершению сделок с земельными участками. В частности, характерным стало расширение круга участников сделок с земельными участками, видов таких сделок, снятие некоторых ограничений.

Для регулирования земельных отношений в рамках реализации норм Земельного кодекса Кыргызской Республики, а также с учетом развития рынка земли приняты соответствующие нормативные акты. В частности, Жогорку Кенеш принял Постановление «Об утверждении Типового положения об условиях и порядке предоставления в аренду земель Государственного фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий» от 22 июня 2007 года № 243. Правительство Кыргызской Республики приняло Положения «О порядке купли-продаже земельных участков сельскохозяйственного назначения», утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 13 августа 2001 года № 427, «О землеустройстве и порядке его проведения в Кыргызской Республике», утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 декабря 1999 года № 715, «О порядке ведения земельного кадастра в Кыргызской Республике», утвержденное 2 декабря 1999 года № 659, «О порядке расчета и взимания земельного налога за пользование землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения» от 27 января 2003 года № 29, «О порядке купли-

продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения» от 13 августа 2001 года № 427 и др.

Таким образом, в ходе земельной реформы произошли существенные изменения в управлении земельными ресурсами и структуре земельной собственности. Развивается институт частной собственности на землю. Реализация права частной собственности граждан предусматривала возможность получения бесплатно или за плату земельного участка для самостоятельного хозяйствования на земле в соответствии с целевым назначением участка, возведения жилых, производственных и других построек, возможность сдачи в аренду, наследования, обмена.

Были расширены также права владельцев земельных паев, которые получали право выделить земельный участок в натуре (на местности) без согласия коллектива для ведения крестьянского хозяйства, сдать в залог, сдать в аренду, обменять земельный пай на имущественный, передать его по наследству, продать любому лицу для ведения сельского хозяйства.

С этого времени начался более активный процесс передачи и закрепления земель в собственность, владение, пользование, аренду гражданам, предприятиям и организациям с выдачей соответствующих документов на земельные участки согласно земельному законодательству [2].

При реорганизации колхозов и совхозов их работники стали собственниками земельных долей, сельские и городские жители получили бесплатно землю для расширения личных подсобных хозяйств, ведения коллективного садоводства и огородничества индивидуального жилищного и дачного строительства. Создан фонд перераспределения земель, впоследствии этот фонд был преобразован в Государственный фонд сельскохозяйственных угодий. Проведенные в 1998 году аукционы по продаже прав пользования земельными участками, несмотря на ее приостановление (указ Президента КР от 29 сентября 1998 года «О приостановлении продажи прав пользования земельными участками Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий»), активизировали процесс формирования земельного рынка, позволили выявить большую потребность сельских товаропроизводителей во введении принципов купли-продажи земли для организаций крупного товарного хозяйства. Отсутствие законодательного признания частной собственности на землю стало основным тормозом на пути развития земельного рынка в республике.

Несмотря на это, реализация в ходе осуществления аграрно-земельной реформы комплекса организационно-экономических мер позволила достичь определенных результатов:

- произошло первичное перераспределение земли и сформулирована относительно устойчивая структура землепользования, преодолена монополия государственной собственности;

- достигнуто сочетание способов бесплатного (в пределах установленных норм) и платного наделения землей с введением экономического механизма платности землепользования для всех категорий собственников, владельцев, арендаторов;

- обеспечено социально справедливое и экономически обоснованное перераспределение земель и создание равных условий для всех норм хозяйствования;

- сформирована база для существования многоукладной аграрной экономики с приоритетным развитием частного землепользования;

- получили развитие арендные и иные формы рыночного землепользования, созданы основы экономического механизма регулирования рыночных земельных отношений в крестьянских (фермерских) хозяйствах, личных хозяйствах населения, сельскохозяйственных предприятий.

В итоге Кыргызстан одним из первых среди постсоветских государств ввел частную собственность на землю. В ходе приватизации земли и реорганизации сельскохозяйственных предприятий многие сельские жители получили в собственность земельные доли и участки. Однако введенный в 1998 году мораторий на продажу земель сельскохозяйственного назначения ограничивал куплю-продажу сельскохозяйственных земель. Хотя данный мораторий касался лишь института купли-продажи, но, по сути, рынок земли был фактически полностью «заморожен». Лишь после снятия моратория в январе 2001 года (путем внесения изменений в Земельный кодекс) и принятия Закона «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» земельный рынок получил старт для своего развития. Земельный кодекс и данный закон определили формат сделок с землей, которые могут быть заключены на первичном и вторичном рынках земли. Среди данных сделок можно выделить следующие основные: купля, продажа, аренда, ипотека, обмен земли. Закон «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» предусматривает возможность купли-продажи с 1 сентября 2001 года. Таким образом, эта дата стала своеобразным рубежом, который знаменует очередной этап развития аграрно-земельной реформы,

определяет практическую возможность для крестьян стать полноправными субъектами рынка земли сельскохозяйственного назначения.



1. Мурзабекова Ж. Т., Казанбаева З. Р. Становление и развитие законодательства Кыргызской Республики о сделках с земельными участками // Вопросы российского и международного права. — 2016. — № 3. — С. 49–59.

2. Айдарбекова Ч. А. Актуальные проблемы земельного права в Кыргызской Республике // Вестник КНУ им. Ж. Баласагына. Спецвыпуск. — Бишкек, 2019.

УДК 349.41

Камаева Анастасия Валерьевна

г. Йошкар-Ола, Россия

Оспаривание в суде актов, решений и действий (бездействия) органов публичной власти о правах на земельные участки

Акты, решения, действия (бездействие) органов публичной власти о правах на землю могут нарушать права собственников и пользователей земельных участков. Восстановление нарушенных прав осуществляется путем обращения в судебные органы. В статье рассматриваются особенности и процедура рассмотрения в арбитражных судах дел об оспаривании актов органов государственной власти и местного самоуправления, а также способы восстановления нарушения прав.

Ключевые слова: земельный участок, орган публичной власти, ненормативный правовой акт, арбитражный процесс.

Камаева Anastasia Valerievna

Yoshkar-Ola, Russia

Challenging in court acts, decisions and actions (inaction) of public authorities on land rights

Acts, decisions, actions (inaction) of public authorities on land rights may violate the rights of owners and users of land plots. Restoration of the violated rights is carried out by applying to the judicial authorities. The article deals with the features and procedure of consideration in arbitration courts of cases on challenging acts of public authorities and local self-government, as well as ways to restore violations of rights.

Key words: land, public authority, non-normative legal act, arbitration process.

Земля является особым объектом экономического оборота и правовых отношений в силу своих природных качеств, свойств, функций и роли в жизни общества. Земельный участок — это часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Согласно нормам действующего законодательства понятие землепользования предполагает не только извлечение из земельных участков плодов и доходов, но и фактическое обладание этими земельными участками.

Владение и пользование земельными участками может осуществляться как на основании права собственности на землю, так и на иных правах, в случаях предоставления земельных участков их собственниками другим лицам (право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования, сервитут, аренда, безвозмездное пользование).

В соответствии с пунктом 1 статьи 60 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случаях: 1) признания судом недействительным акта исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок; 2) самовольного занятия земельного участка; 3) иных предусмотренных федеральными законами случаях. Перечень оснований, по которым нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению, не является ограниченным.

Действия, нарушающие права на землю граждан и юридических лиц или создающие угрозу их нарушения, могут быть пресечены, в том числе, путем признания недействительными в судебном порядке не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Согласно пункту 1 статьи 61 ЗК РФ ненормативный акт исполнительного органа государственной власти или ненормативный акт органа местного самоуправления, не соответствующий закону или иным нормативным правовым актам и нарушающий права и охраняемые законом

интересы гражданина или юридического лица в области использования и охраны земель, может быть признан судом недействительным.

В силу пункта 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» в тех случаях, когда собственник здания, строения, сооружения обращается с заявлением о приобретении права собственности на земельный участок путем заключения договора его купли-продажи, а соответствующий исполнительный орган государственной власти не направляет заявителю проект договора купли-продажи или предлагает заключить договор аренды, собственник объекта недвижимости может обратиться в арбитражный суд с заявлением по правилам о признании ненормативных правовых актов, действий (бездействия) этих органов незаконными в порядке, установленном главой 24 АПК РФ. В случае признания действия (бездействия) исполнительного органа государственной власти незаконным суд обязывает соответствующий орган подготовить проект договора и направить его в определенный срок собственнику недвижимости.

По правилам главы 24 АПК РФ в форме производства, возникающего из административных и иных публичных правоотношений, арбитражный суд рассматривает дела:

- а) об оспаривании ненормативных правовых актов;
- б) об оспаривании решений органов, осуществляющих публичные полномочия и их должностных лиц;
- в) об оспаривании действий (бездействия) государственных органов; органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц.

Под актом ненормативного характера, который может быть оспорен в арбитражном суде путем предъявления требования о признании акта недействительным, понимается документ любого наименования (постановление, предупреждение, представление, приказ, предписание и др.). С учетом теоретических положений и разъяснений высших судебных инстанций к квалифицирующим признакам ненормативного правового акта могут быть отнесены следующие обязательные условия:

- такой акт представляет собой властное предписание индивидуального характера, обязательное для исполнения лицом, которому он адресован;
- в нем не могут излагаться правовые нормы;
- акт принимается в одностороннем порядке и персонально адресован индивидуальному предпринимателю или коммерческой организации;

- неисполнение акта может повлечь ответственность или иные отрицательные последствия для лица, которому акт предназначен;
- акт принимается в целях урегулирования конкретного и строго определенного законом вида правоотношения;
- акт не подлежит многократному исполнению;
- действие ненормативного акта прекращается его исполнением [4, с. 182–183].

Решения органов публичной власти могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме. Письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме, так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе в удовлетворении заявления юридического лица о заключении договора купли-продажи земельного участка).

Однако отказ органа местного самоуправления от договора аренды, заключенного на неопределенный срок, представляет собой одностороннюю сделку, направленную на прекращение обязательств, возникших из договора аренды. Спор о признании данной сделки недействительной подлежит рассмотрению в исковом порядке, а не по правилам главы 24 АПК РФ [1].

К действиям органов публичной власти, их должностных лиц относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной форме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль, например, действия при проведении проверки целевого использования земельного участка.

Основанием для признания ненормативного правового акта недействительным, решения или действий (бездействия) незаконными является одновременное наличие двух условий:

- их несоответствие закону или иному нормативному правовому акту;
- нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Отсутствие у заявителя субъективного гражданского или иного права, в защиту которого предъявлено требование, влечет отказ в его удовлетворении. При этом не нуждаются в подробном исследовании и оценке доводы о несоответствии оспариваемого акта, действия или

бездействия законодательству и о наступлении отрицательных последствий в результате его исполнения.

Общий срок рассмотрения дел данной категории — три месяца. Между тем в сокращенный месячный срок рассматриваются дела об оспаривании решений органов местного самоуправления о сносе самовольных построек или об их приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами, а также об оспаривании решений органов государственной власти или органов местного самоуправления о прекращении вещных прав на земельные участки (права пожизненного наследуемого владения, права постоянного (бессрочного) пользования) в связи с неисполнением обязанностей по сносу самовольной постройки или ее приведению в соответствие с указанными параметрами и требованиями (ч. 1 ст. 200 АПК РФ).

Обязанность доказывания соответствия оспариваемых ненормативных правовых актов закону или иному нормативному правовому акту, наличия у органа надлежащих полномочий на принятие оспариваемых актов, а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемых актов, возлагается на орган, который принял акты.

Однако наличие у уполномоченного органа процессуальной обязанности по доказыванию оснований для принятия ненормативного акта (часть 5 статьи 200 АПК РФ) в силу статьи 65 АПК РФ не освобождает заявителя от документального обоснования заявленных требований, в том числе от доказывания фактов в опровержение позиции уполномоченного органа [2].

Выбор способа восстановления нарушенного права и порядка исполнения судебного акта при удовлетворении требования осуществляется арбитражным судом по указанию заявителя. Однако суд при выборе конкретного способа восстановления нарушенного права не ограничен указанной заявителем восстановительной мерой.

При этом не может рассматриваться в качестве самостоятельного требования и не подлежит оплате государственной пошлиной указание в заявлении на возложение на орган или должностное лицо конкретной обязанности по устранению последствий принятия оспариваемого акта, решения или совершения оспариваемых действий.

Арбитражные суды, удовлетворяя заявления об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия), могут

указать в решении на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов заявителя и на срок устранения таких нарушений, а также на необходимость сообщения об исполнении решения по делу об оспаривании ненормативного правового акта, решения и действия (бездействия) в суд и лицу, которое являлось заявителем по этому делу.

Например, арбитражный суд, удовлетворив требования органа местного самоуправления, установил нарушение действиями кадастровой палаты, отказавшей в снятии земельного участка с государственного кадастрового учета, прав муниципального образования по распоряжению этим участком, права или обременения (ограничения) на который не зарегистрированы в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество. В судебном решении в качестве способа восстановления нарушенных прав суд обязал ответчика снять с государственного кадастрового учета земельный участок в течение 10 календарных дней с момента вступления решения суда в законную силу [5].

В другом деле, признав отказ органа местного самоуправления в предоставлении в собственность земельного участка незаконным, арбитражный суд в целях восстановления нарушенного права заявителя обязал ответчика в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения принять решение о предоставлении в собственность земельного участка, подготовить проект договора купли-продажи обозначенного земельного участка по цене, не превышающей 2,5 % от его кадастровой стоимости, и направить его обществу с предложением о заключении [6].

Избранный способ защиты в случае удовлетворения требований заявителя должен непосредственно привести к восстановлению его нарушенных или оспариваемых прав.

Так, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в уклонении от принятия решения об образовании земельных участков в результате раздела земельного участка и обязанности администрации принять такое решение; о признании незаконным бездействия администрации по ненаправлению заявления общества для рассмотрения по существу в Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом. Заявитель попросил суд обязать Территориальное управление принять решение о предоставлении обществу земельных участков в собственность и в аренду; подготовить соответствующие договоры купли-продажи и аренды на указанные участки и направить проекты договоров обществу. Суды, установив, что

спорный участок является федеральной собственностью, право распоряжения которой принадлежит соответствующему Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом, пришли к выводу о том, что признание незаконным бездействия администрации по непринятию решения о разделе земельного участка, по непринятию решения о предоставлении обществу земельного участка в собственность; о предоставлении земельного участка в аренду без возложения обязанности устранить допущенное нарушение прав не восстанавливает прав заявителя, на что должно быть направлено решение суда в соответствии с пунктом 3 части 5 статьи 201 АПК РФ. Заявитель не обращался в Территориальное управление с соответствующими заявлениями, на момент обращения общества в администрацию Территориальное управление не являлось участником спорных правоотношений, у него не возникло обязанности совершать какие-либо действия по рассмотрению не поступавших в его адрес обращений, поэтому суды отказали в привлечении нового собственника в качестве соответчика по делу [3].

По общему правилу исполнение решения суда первой инстанции по делу, рассмотренному в порядке главы 24 АПК РФ, которым на орган, осуществляющий публичные полномочия, возложена обязанность по совершению определенных действий, исполняются в порядке, предусмотренном частью 7 статьи 201 АПК РФ. На суд лишь возложена обязанность по направлению судебного акта в адрес органа, обязанного судом совершить определенные действия. Вместе с тем, судом на исполнение такого решения может выдаваться исполнительный лист.

Как разъяснено в пункте 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства», исполнительные листы выдаются на основании судебных актов, возлагающих обязанность по передаче другим лицам денежных средств и иного имущества либо совершение в их пользу определенных действий или воздержание от совершения определенных действий, например, в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 206 ГПК РФ (чч. 1 и 3 ст. 1 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»).

В частности, при принятии судом решения о предоставлении в собственность земельного участка по заявлению участника спора может быть выдан исполнительный лист на необходимость подготовки проекта договора купли-продажи и направлении его заявителю с предложением о заключении.



1. Определение Верховного Суда РФ от 9 нояб. 2017 г. № 306-КГ17-16787 по делу № А57-16110/2016 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Определение Верховного Суда РФ от 15 авг. 2018 г. № 309-КГ18-11509 по делу № А47-6513/2017 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25 сент. 2014 г. по делу № А11-5597/2013; определение Верховного суда Российской Федерации от 12 янв. 2015 г. № 301-КГ15-2481 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Процессуальные вопросы оспаривания в арбитражном суде ненормативных правовых актов, решений и действий государственных органов, органов местного самоуправления // Актуальные проблемы юридических наук : материалы научной конференции / Мар. гос. ун-т. — Йошкар-Ола, 2009. — С. 180–189.

5. Решения Арбитражного суда Республики Марий Эл от 4 июля 2016 г. по делу № А38-5471/2016, от 6 июня 2016 г. по делу № А38-2557/2016, от 6 июня 2016 г. по делу № А38-2577/2016. — URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения 06.09.2019).

6. Решения Арбитражного суда Республики Марий Эл от 18 дек. 2017 г. по делу № А38-6716/2017, от 19 дек. 2017 г. по делу № А38-6156/2017, от 2 окт. 2017 г. по делу № А38-8706/2017, от 21 июня 2018 г. по делу № А38-716/2018. — URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 06.09.2019).

УДК 349.6

Кичигин Николай Валерьевич

г. Москва, Россия

Правовое обеспечение учета экологических требований при осуществлении градостроительного планирования

Градостроительное планирование является инструментом градостроительного регулирования и предметом правового регулирования градостроительного законодательства, служит основой для градостроительного зонирования и подготовки документации по планировке территории. Градостроительное планирование выполняет также важные природоохранные функции. Целью исследования является анализ инструментария и потенциала градостроительного планирования в сфере охраны окружающей среды. Градостроительное планирование как инструмент градостроительной деятельности обладает рядом важных функций, имеющих экологическую направленность. Вместе с тем экологический потенциал градостроительного планирования может быть усилен. В условиях глобального изменения климата градостроительное планирование должно учитывать мероприятия по адаптации к изменению климата.

Ключевые слова: градостроительное планирование; схема территориального планирования; территориальная схема обращения с отходами, экологические требования, стратегическая экологическая оценка, функциональное зонирование территорий.

Kichigin Nikolay Valeryevich

Moscow, Russia

Legal providing of consideration of environmental requirements in urban planning

Urban planning as a tool of urban management and the subject of legal regulation of town planning legislation provides a framework for zoning and designing of urban planning documentation. Urban planning also has important environmental functions. The aim of the study is to analyze the tools and potential of urban planning in the field of environmental protection. Urban planning, as an instrument of urban development, has a number of important functions with an environmental focus. However, the environmental potential of urban planning can be enhanced. In the context of global climate change, urban planning must take into account measures to adapt to climate change.

Key words: urban planning; scheme of spatial planning; territorial scheme of waste management, environmental requirements, strategic environmental assessment, functional zoning of the territory.

В соответствии с частью 1 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) градостроительное планирование в Российской Федерации осуществляется посредством территориального планирования. Территориальное планирование является одним из основных инструментов градорегулирования и направлено на обеспечение публичных интересов.

Публичный интерес — это интерес производный, вторичный, возникающий как неизбежное следствие проявления частных интересов. Это интересы представляющих частных лиц публичных субъектов, состоящие в том, чтобы по заданию частных лиц обеспечить частные интересы посредством обеспечения публичных интересов. К публичным интересам помимо экономических интересов, политических интересов относятся экологические интересы.

Экологические интересы заключаются в поддержании достойного качества окружающей среды. Кроме того, к экологическим интересам публичной власти относится обеспечение сохранения публичных земель, в состав которых включаются бульвары, скверы, парки, городские леса, иные территории, используемые в общественных рекреационных целях [2, с. 24–25].

М. И. Васильева формулирует схожее понятие «публичные экологические интересы», которые включают в себя: государственные интересы в той их части, которая отражает экологические интересы общества в целом, а также общественные интересы, понимаемые как интересы гражданского общества, в той степени, которая соответствует уровню осознания и познания этих интересов и которая может быть обеспечена правовой защитой в конкретных социально-экономических и политических условиях. Экологичность интересов определяется их направленностью на сохранение благоприятного для здоровья человека и развития общества качества окружающей природной среды, а также на справедливый доступ к природным ресурсам как основе жизни и деятельности настоящего и будущих поколений граждан России [1, с. 64].

Институт территориального планирования, отражая экологические публичные интересы государства и общества, должен закладывать основы для будущего развития муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом. На основе документов территориального планирования разрабатываются правила землепользования и застройки муниципальных образований, документация по планировке территорий.

Градостроительное законодательство содержит ряд положений, касающихся вопросов охраны окружающей среды:

- в составе материалов, обосновывающих документы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, отображаются особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения, зоны с особыми условиями использования территорий, которые устанавливаются, в том числе, с целью охраны окружающей среды и здоровья человека;

- в соответствии с ГрК РФ проекты документов территориального планирования подлежат согласованию между уровнями публичной власти в части возможного негативного воздействия объектов федерального, регионального и местного значения на окружающую среду другого субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

- в документах территориального планирования отображаются объекты обращения с отходами производства и потребления;

- при согласовании документов территориального планирования учитываются зоны с особыми условиями использования территорий, создаваемые в связи с размещением соответствующих объектов [3, с. 21–25].

Действия по территориальному планированию представляют собой достаточно сложный перечень юридически значимых процедур, предполагающий учет самых разнообразных факторов, при этом с правовой точки зрения важной является объективная и аргументированная оценка этих факторов в их совокупности для принятия правильных решений территориального планирования [4, с. 79].

В связи с этим возникает вопрос о том, каким образом можно оценить степень возможного негативного воздействия планируемых к размещению объектов на окружающую среду. Проблема заключается в том, что оценка воздействия на окружающую среду происходит на гораздо более поздней стадии реализации проекта. Кроме того, возникает вопрос о том, в рамках какой процедуры будет оцениваться степень негативного воздействия на окружающую среду, поскольку материалы, обосновывающие размещение тех или иных объектов, не являются объектами государственной экологической экспертизы.

Поскольку документы, обосновывающие документы территориального планирования, не содержат какие-либо материалы по экологической оценке, то неясным остается предмет согласования проекта документа территориального планирования. Соответственно, можно предположить, что такое согласование носит условный характер и не основывается на каких-либо специальных процедурах. Между тем, сама идея согласования документов территориального планирования в части негативного воздействия планируемых объектов хозяйственной и иной деятельности заслуживает одобрения.

Как представляется, задача оптимизации процедуры согласования документов территориального планирования в части воздействия планируемого объекта на окружающую среду может быть решена путем внедрения в природоохранную практику правового института стратегической экологической оценки (далее — СЭО). СЭО как один из видов экологической оценки широко применяется в природоохранной практике в Европейском союзе, а также ряде стран СНГ (в Республике Беларусь).

Стратегическая экологическая оценка заключается в проведении экологической оценки в отношении документов стратегического уровня: планов и программ [6; 5, с. 26–31]. В соответствии с Протоколом по СЭО к Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте стратегическая экологическая оценка означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы

охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения.

Протоколом по СЭО предусматривается проведение экологической оценки планов и программ и подготовка экологического доклада о последствиях реализации плана и программы. Как представляется, документы территориального планирования могут стать подходящим объектом для проведения СЭО, а процедура СЭО вполне может быть «вписана» в процесс территориального планирования в Российской Федерации на всех уровнях планирования.

В связи с этим Н. И. Хлуденева справедливо отмечает, что потенциал регулятивной функции экологического права существенно снижает неприменение в практике проведения экологической оценки такого инструмента, как стратегическая экологическая оценка, предполагающая анализ вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий в отношении разрабатываемых на национальном уровне документов стратегического планирования [7, с. 142–151].

Градостроительное планирование обладает рядом важных функций, имеющих экологическую направленность:

- функциональное зонирование территорий;
- размещение объектов федерального, регионального и местного значения, в том числе, объектов в области обращения с отходами производства и потребления;
- согласование размещения объектов федерального, регионального и местного значения в части оказываемого ими негативного воздействия;
- согласование планируемых зон с особыми условиями использования территорий.

Вместе с тем экологический потенциал градостроительного планирования может быть усилен с помощью следующих инструментов:

- внедрение стратегической экологической оценки при подготовке документов территориального планирования федерального, регионального и местного значения;
- проведение инженерно-экологических изысканий при разработке документов территориального планирования;
- усиление влияния документов территориального планирования на территориальные схемы в сфере обращения с отходами;

– усиление корреляции между документами территориального планирования и документами по планированию особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения;

– подготовка на федеральном уровне методических рекомендаций по разработке региональных и местных нормативов градостроительного проектирования;

– осуществление градостроительного планирования с учетом требований по адаптации к негативным последствиям изменения климата.

Следует особо отметить необходимость закрепления в действующем законодательстве требования об учете при разработке градостроительной документации требований по адаптации к негативным последствиям изменения климата. Это позволит в будущем минимизировать негативные последствия климатических изменений: рост количества стихийных бедствий (лесных пожаров, засух, затоплений), повышение средних температур, сокращение биоразнообразия, климатическая миграция населения и т. д.). В настоящее время данные аспекты почти не находят своего отражения в градостроительном законодательстве и документах градостроительного планирования.



1. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. — М.: Изд-во МГУ, 2003. — 424 с.

2. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. — 296 с.

3. Кичигин Н. В. Природоохранный потенциал инструментов градостроительной деятельности // Эколого-правовые проблемы устойчивого развития поселений : тезисы докладов научно-практической конференции / под общ. ред. Е. Л. Мининой. — М.: ФГБОУ ВПО МГУЛ, 2013. — С. 21–25.

4. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Постатейный : научное издание / коллектив авторов; отв. ред. С. А. Боголюбов. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : ПРОСПЕКТ ; КНОРУС, 2016. — 752 с.

5. Копылов М. Н., Копылов С. М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке — 10 лет // Экологическое право. — 2013. — № 2. — С. 26–31.

6. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / Л. П. Берназ, И. Н. Жочкина, Н. В. Кичигин и др.; отв. ред. Н. И. Хлуденева. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; ООО «Юридическая фирма «Контракт», 2018.

7. Хлуденева Н. И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. — 2016. — № 12. — С. 142–151.

УДК 349.41

Козодубов Алексей Анатольевич

г. Севастополь, Россия

Правовое регулирование сервитутных отношений в земельном праве (современный подход)

В 2014 году в земельное законодательство Российской Федерации были внесены принципиальные изменения, касающиеся, в том числе, сервитутных отношений. В 2018 году Земельный кодекс Российской Федерации был дополнен очередной главой (V.7), регулирующей установление сервитута в отдельных целях. Правоприменительная практика и научные исследования позволяют оценить современный подход законодателя к установлению сервитута и предложить выделить сервитутные отношения в отдельный правовой институт публично-правовых отношений. Предлагается также внести как в гражданское, так и земельное законодательство иные изменения и дополнения, направленные на совершенствование теории и практики сервитутных отношений.

Ключевые слова: гражданское законодательство, земельный участок, Земельный кодекс Российской Федерации, права на землю, публичный сервитут, сервитут, сервитутные отношения.

Kozodubov Alexey Anatolevich

Sevastopol, Russia

Legal regulation of servitude relations in land law (modern approach)

In 2014, fundamental changes were made to the land legislation of the Russian Federation, including easement relations. In 2018, the Land code of the Russian Federation was supplemented by another Chapter (V.7) regulating the establishment of easement for certain purposes. Law enforcement practice and research allow to evaluate the modern approach of the legislator to the establishment of easement and propose to allocate easement relations in a separate legal institution of public relations. It is also proposed to make other changes and additions to both civil and land legislation aimed at improving both the theory and practice of servitude relations.

Key words: civil legislation, land plot, land code of the Russian Federation, land rights, public easement, easement, servitude relations.

Конституция Российской Федерации (далее — РФ, Россия) гарантировала право частной собственности на землю и другие природные ресурсы наравне с государственной и иными формами собственности. Гражданское законодательство России (Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1), далее — ГК РФ) предусматривает возможность собственникам предоставлять земельные участки другим лицам

(ст. ст. 264–269, 274–276). К иным вещным правам на землю, помимо права собственности, законодатель относит: право пожизненного наследуемого владения земельным участком, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, сервитуты и право хозяйственного ведения имуществом и право оперативного управления имуществом (ст. 216 ЗК РФ). Право аренды и право безвозмездного пользования относятся к обязательственным правам. В учебной литературе встречается понятие «титულные права» на земельный участок, объединяющее право собственности, вещные и обязательственные права. Заметим, что в соответствии с изменениями в Земельном кодексе Российской Федерации (далее — ЗК РФ) летом 2014 г. статьи, регулирующие порядок постоянного (бессрочного) пользования (ст. 21) и пожизненное наследуемое владение (ст. 20), были признаны утратившими силу. В действующем ЗК РФ порядок предоставления земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование определен в отдельной статье (ст. 39.9) при условии, что такие земельные участки находятся в государственной и муниципальной собственности. Право пожизненного наследуемого владения проявляется как «длящееся правомочие».

Изучая правовую природу сервитута, имеет смысл обратиться к истории его возникновения. Термин происходит от *servitus* (лат.) — обязанность, обязательство, повинность [10].

Появление сервитута связывают с периодом расцвета Древнего Рима и объясняют необходимостью частого пользования соседским земельным участком для прохода (проезда) к своему участку. В дальнейшем необходимость установления сервитутов обусловлена строительством объектов инженерной инфраструктуры (трубопроводов и проч.) [9].

В дореволюционном законодательстве России данный термин не использовался. Однако, как подчеркивал И. Горонович, освобождение крестьян, наделение их землей сопровождалось возникновением общих выгонов и выпасов. Случаи временного пользования чужой недвижимостью преобразовывались в постоянные сервитуты. В конце XIX века в дореволюционной России по сути сервитутные отношения начали развиваться. Российскими цивилистами (И. Гороновичем, В. И. Синайским и др.) предпринимались попытки развития отношений по поводу сервитута, однако они не увенчались успехом [5].

В советской России необходимости в применении таких отношений надобности не было, т. к. превалировала государственная собственность на землю.

В постсоветской России о сервитуте впервые упоминается в Указе Президента России от 22 июля 1994 г. «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года».

Сервитут получил существенное развитие в действующем ГК РФ. В соответствии с гражданским законодательством сервитутом обременяется земельный участок или же здания, сооружения и другое недвижимое имущество, ограниченное пользование которым необходимо вне связи с пользованием земельным участком. Законодатель не вводит специального термина для субъектов сервитутных отношений, обозначая стороны «собственник участка, обремененного сервитутом» и «лицо, требующее установления сервитута», «обладатель публичного сервитута» (при договоре аренды сторонами являются «арендодатель» и «арендатор» (ст. 606 ГК РФ, ч. 2). Однако в научных публикациях по данной тематике встречаются обозначения сторон сервитутных отношений: *сервитуарий* и *сервитутодатель* (здесь и далее курсив автора — А. К.) [4; 7].

Представляется целесообразным внести изменения в статью 274 ГК РФ (ч. 1), включив специальное обозначение субъектов сервитутных отношений (сервитуарий и сервитутодатель), однако упомянутые выше авторы подобных предложений не обосновывают.

В гражданском законодательстве отсутствует классификация сервитута по различным основаниям (срокам, кругу лиц и проч.). В земельном законодательстве из названия статьи можно понять подход законодателя к классификации сервитутов: *сервитут* и *публичный сервитут* (ст. 23 ЗК РФ). На наш взгляд, законодатель необоснованно отказался от использования в ЗК РФ термина «частный сервитут», т. к. при нынешней редакции термин «сервитут» перестал быть «родовым понятием».

В научной литературе публичный сервитут подразделяют (по кругу лиц): а) в пользу неопределенного круга лиц; б) в пользу конкретного лица [6, с. 128].

Классифицируют также сервитутные *типы обременений* права собственности: на диспозитивно-императивные (частный и «олимпийский»); императивные (легальный, «сервитуты обслуживания», «сервитуты перетока»); диспозитивные (частные «дорожные», частные «земельные») [8].

Сроки установления публичного сервитута законодатель связывает с целями, например для размещения объектов электросетевого хозяйства срок установления сервитута может быть от десяти до сорока девяти лет

(ст. 39.45 ЗК РФ). Видится целесообразным внести изменение в гражданское законодательство, добавив классификацию сервитутов по разным основаниям в статью 274 ГК РФ (ч. 1).

Комментируя статью 23 ЗК РФ сразу после его принятия, доцент Е. Л. Минаева указывала на «коллизии комментируемой статьи и гражданского законодательства» [1, с. 85–87].

Содержание статьи 23 ЗК РФ в значительной степени связано с главой V.3. «Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности». Как известно, принципиальные изменения в ЗК РФ, внесенные летом 2014 года, практически в два раза увеличили объем этого документа. С высокой степенью вероятности можно предположить, что данные изменения разрабатывались не один год и после внесения изменений в законодательство необходимо было дать время правоприменителю адаптироваться к новому подходу законодателя. Однако в августе 2018 г. ЗК РФ дополняется новой главой «Установление публичного сервитута в отдельных целях». По нашему мнению, частое изменение законодательства относительно одних и тех же правоотношений не обосновано, тем более, что правоприменительная практика подвергается критике научным сообществом [2].

Введение норм законодательства главы V.7 считаем обоснованным (однако их следовало бы «технически растворить» в главе V.3) в связи с тем, что правоприменительной практике известны примеры, когда собственники линейных объектов, возведенных на земельных участках, находящихся в частной собственности, необоснованно отказывались заключать соглашение о сервитуте (Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок. Утвержден Президиумом Верховного суда РФ 26 апреля 2017 г.).

Анализируя практику применения земельного законодательства при проведении работ, связанных с пользования недрами, профессор Г. А. Волков указывает на дисбаланс публичных и частных интересов. Исследуя правоприменительную практику и сравнивая нормы главы V.3 он констатирует, что «... заключение соглашений об установлении сервитута на весь участок или его часть может существенно нарушить права и охраняемые законом интересы правообладателей смежных земельных участков, границы которых также не установлены в соответствии с действующим законодательством» [3, с. 209].

Оценивая нормы главы V.7 ЗК РФ, отметим, что при обосновании *целей* установления публичного сервитута, при перечислении времен-

ных или вспомогательных сооружений законодатель использует правовую неопределенность, перечисляя лишь некоторые из них: ограждения, бытовки и проч. (п. 2 ст. 39.37 ЗК РФ). По нашему мнению, необходимо внести дополнение в данную норму, указав на необходимость установить уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти исчерпывающий перечень таких объектов.

Устройство пересечений автомобильных дорог ... (п. 3 ст. 39.37 ЗК РФ) требует изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд и не может быть обеспечено публичным сервитутом. Предлагаем пункт 3 исключить из перечня объектов, указанных в статье 39.37 ЗК РФ.

Таким образом, в связи с совершенствованием сервитутных отношений в российском законодательстве, предлагается:

– выделить эти отношения в отдельный правовой институт в вещном праве на землю;

– внести изменения в статью 274 ГК РФ (ч. 1), добавив наименование субъектов сервитутных отношений (сервитуарий и сервитутодатель) и обозначив виды сервитутов по срокам, кругу лиц (восстановив понятие «частный сервитут») и проч.;

– в пункте 2 статьи 39.37 ЗК РФ указать на необходимость уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти установить исчерпывающий перечень временных или вспомогательных сооружений;

– исключить из статьи 39.37 пункт 3 в связи с тем, что перечень указанных там объектов не может быть обеспечено сервитутом (предлагается изымать земельные участки для государственных и муниципальных нужд).

Считаем, что предложенные изменения в законодательство будут способствовать развитию как теории, так и практики сервитутных отношений.



1. *Боголюбов С. А., Минина Е. Л.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. — М.: НОРМА (НОРМА-ИНФРА М), 2002. — 523 с.

2. *Болтанова Е. С.* Публичный сервитут в целях строительства сооружений: вопросы конституционных прав граждан и обеспечения баланса интересов // Закон. — 2019. — № 2. — С. 45–55.

3. *Волков Г. А.* Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с пользованием недрами // Lex russica. — 2016. — № 6. — С. 203–211.

4. *Гордиенко И. И.* Правовые проблемы, возникающие при установлении сервитута на земельный участок // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2019. — № 4. — С. 92–96.

5. История возникновения сервитута. — URL: https://vuzlit.ru/1279388/razvitie_servituta_

6. *Краснова Т. С.* Публичный сервитут для размещения линейного объекта: комментарий к новеллам Земельного кодекса РФ // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2019. — № 3. — С. 124–144.

7. *Краснова Т. С.* Сервитут для размещения и эксплуатации линейного объекта. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 17.04.2018 по делу № 306-ЭС17-20590 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. — 2018. — № 7. — С. 10–19.

8. *Краснова Т. С.* Сервитутные типы обременений права собственности на недвижимое имущество в современном российском праве // Закон. — 2017. — № 3.

9. *Романова Г. В.* Земельное право: курс лекций для бакалавров. — М. : ЮСТИЦИЯ, 2016 — 190 с.

10. Юридический словарь. — URL: <http://slovariki.org/>

УДК 349.41

Кондратенко Зарина Камилевна

г. Йошкар-Ола, Россия

Предоставление земельных участков, необходимых для реализации концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве*

Рассматриваются актуальные законодательные модели государственно-частного партнерства: концессионное соглашение и соглашения о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве. Отмечается наличие проблем реализации государственно-частного партнерства, в том числе на муниципальном уровне. Автором исследуется судебная практика по делам, связанным с предоставлением земельных участков, необходимых для реализации концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве. Сделаны выводы о необходимости совершенствования законодательства в исследуемой сфере.

Ключевые слова: земельный участок, муниципальное образование, концессионное соглашение, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство.

* Публикация выполнена по Гранту Президента РФ для государственной поддержки молодых ученых № 14.Z56.18.949-МК.

Kondratenko Zarina Kamilevna

Yoshkar-Ola, Russia

Provision of land necessary for the implementation of concession agreements and public-private and municipal-private partnership agreements

Actual legislative models of public-private partnership are considered: a concession agreement and agreements on public-private and municipal-private partnerships. The presence of problems in the implementation of public-private partnerships, including at the municipal level, is noted. The author of the article examines the judicial practice in cases related to the provision of land necessary for the implementation of concession agreements and public-private and municipal-private partnership agreements. Conclusions are drawn about the need to improve legislation in the field under study.

Key words: land plot, municipality, concession agreement, public-private partnership, municipal-private partnership.

Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в последнее время стали довольно частым предметом для юридических исследований. Указанные правовые механизмы являются наиболее перспективными для развития взаимодействия государства, муниципальных образований и бизнеса в связи с тем, что позволяют привлекать частных инвесторов для решения отдельных вопросов государства и местного самоуправления, а также эффективно использовать государственное и муниципальное имущество.

Е. В. Лунова отмечает, что «эффективным инструментом консолидации ресурсов, распределения затрат, рисков и доходов между государством и частным бизнесом при реализации социально-экономических проектов является государственно-частное партнерство, которое включает и гражданско-правовые элементы» [1]. С. М. Миронова также указывает, что «в условиях ограниченных финансовых возможностей для привлечения частного капитала в решении социально-экономических проблем муниципальных образований особую актуальность приобретает сотрудничество муниципалитетов с частным бизнесом в форме муниципально-частного партнерства» [2].

Несмотря на положительные стороны данного юридически оформленного сотрудничества публичного и частного партнеров, количество таких соглашений на территории Российской Федерации невелико, особенно в отношении муниципального имущества. Кроме того, обратим внимание, что согласно рейтингу регионов по уровню развития ГЧП, который ежегодно ведется национальным центром государственно-

частного партнерства, ведущее место занимают Москва и Санкт-Петербург, Московская область, а другие регионы заметно отстают в развитии данной сферы. Так, Республика Марий Эл занимает 72-е место в данном рейтинге, а Республика Татарстан — 22-е место.

Реализация проектов муниципально-частного партнерства возможна в различных сферах, направленных на решение вопросов местного значения. В. В. Есин считает, что наибольшее распространение проекты муниципально-частного партнерства имеют в таких отраслях как строительство зданий социальных учреждений, строительство зданий образовательных учреждений, строительство медицинских центров, организация водоснабжения и водоотведения, строительство спортивных комплексов, дорожное строительство, энергосбережение, благоустройство, социальное обслуживание населения и др. [3].

Авторами отмечается, что «значительная часть реализуемых в настоящее время проектов муниципально-частного партнерства в коммунальной сфере на самом деле практически не включает в себя серьезные инвестиционных обязательств частного партнера, равно как и обязательств публичного партнера по созданию условий для возврата вложенных инвестиций» [4]. Указанное связано, прежде всего, с особенностями и потенциалом отдельных регионов и муниципальных образований; разработкой региональной и муниципальной нормативно-правовой базы; наличием квалифицированных кадров и организованных центров государственно-частного или муниципально-частного партнерства в регионах. И. Е. Кабанова считает, что основной проблемой реализации проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства является необходимость применения в отношении любых проектов единой процедуры, которая является слишком длительной и даже в случае вовлечения в муниципально-частное партнерство имущества только городского округа согласование проекта с органом государственной власти субъекта РФ занимает не менее 180 дней. И. Е. Кабановой и В. В. Шараповым предлагается установить различные по времени процедуры в зависимости от статуса объектов (федеральный, региональный, местный) [5]. Данное предложение кажется на первый взгляд рациональным, однако следует нормативно закрепить, на сколько сокращенными должны быть сроки для проектов, предусматривающих передачу местных объектов частному партнеру.

В. В. Есин выделяет следующие правовые формы публично-частного партнерства: концессии; публично-частное партнерство на основе отношений аренды имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе «аренды с инвестиционной составляющей»; инвестиционные договоры (соглашения); уча-

стие в капитале; смешанные формы [3]. Однако к основным моделям государственно-частного и муниципально-частного партнерства относятся концессионная модель, построенная по правилам Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», и модель государственно-частного партнерства, построенная по правилам Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Концессионная модель предполагает право государственной (муниципальной) собственности на объект соглашения. В отличие от концессионной модели, другая модель предполагает, что объект соглашения будет находиться в частной собственности при условии соблюдения требований, предусмотренных законом и соглашением.

Таким образом, в концессионных соглашениях право собственности на объект всегда сохраняется за публичной стороной (концедентом), а осуществление эксплуатации всегда возлагается на концессионера. По условиям соглашения о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве право собственности на объект возникает у частного партнера, а осуществление эксплуатации объекта может быть возложено на публичного партнера.

Согласно пп. 23 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ земельные участки по концессионным соглашениям и по соглашениям о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве предоставляется лицу, с которым данные соглашения заключены, по договору аренды без проведения торгов. Срок договора аренды земельного участка в данном случае не может превышать срок действия соглашения о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве. Указанная норма, по мнению многих практикующих юристов, позволила устранить законодательный пробел, порождавший неопределенность в вопросе обоснованности предоставления земли по концессионному соглашению и соглашению о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве без проведения торгов.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ предусматривается обязательство публичного партнера предоставить частному партнеру земельный участок (несколько земельных участков) для реализации соглашения. Аналогичная норма об обязанности концедента предоставить концессионеру земельный участок в аренду для создания объекта концессионного соглашения предусмотрена федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии с земельным законодательством [6].

Необходимо отметить, что договор аренды земельного участка в этих случаях может быть заключен только в отношении образованного земельного участка, поставленного на кадастровый учет. Более того, данный земельный участок должен соответствовать целям реализации соглашений. Если его категория и вид разрешенного использования не соответствуют целям соглашений, то они должны быть изменены публичным партнером до заключения договора аренды.

В судебной практике возникают споры, связанные с предоставлением земельных участков для реализации концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве.

Так, в одном деле ООО «Экология города» (концессионер) и КУМИ администрации г. Новочеркаска (концедент) заключено концессионное соглашение в отношении владения и пользования мусороперегрузочной станции и нового полигона ТБО, по условиям которого концессионер обязуется за свой счет осуществить реконструкцию, строительство мусороперегрузочной станции и нового полигона ТБО. Концессионеру подлежал передаче земельный участок общей площадью 118 955 кв. м. Территория полигона ТБО разбита на 4 карты (очереди): карта № 1 (1 очередь) площадью 17 956 кв. м введена в эксплуатацию, карты № № 2, 3, 4 (2-я, 3-я, 4-я очередь) подлежат созданию и вводу в эксплуатацию за счет концессионера, в процессе эксплуатации объекта концессионного соглашения. Когда общество обратилось в комитет с заявлением о предоставлении в соответствии с условиями концессионного соглашения в аренду земельного участка для размещения карты № 2 нового полигона, ТБО КУМИ направил обществу отказ в предоставлении в аренду испрашиваемого земельного участка, мотивированный тем, что объекты капитального строительства, находящиеся на данном земельном участке, отсутствуют, таким образом зарегистрировать право муниципальной собственности на указанные земельные участки не представляется возможным.

Необходимо отметить, что концессионное соглашение носит «инфраструктурный» характер, т. е. ее объектом могут быть только вещи, созданные человеком, относящиеся к основным средствам, характер и цель назначения которых делает невозможным применение иных механизмов по их развитию и достижению эффективности использования

(например, приватизационных). По условиям рассматриваемого концессионного соглашения объектом соглашения является мусороперегрузочная станция и новый полигон ТБО. Объект соглашения принадлежит концеденту (КУМИ администрации города Новочеркаска) на праве собственности. Земельный участок может быть предоставлен концессионеру исключительно в целях реализации концессионного соглашения, предусматривающего обязанность концессионера произвести реконструкцию, строительство мусороперегрузочной станции и нового полигона ТБО.

Проанализировав обстоятельства дела, Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд в своем постановлении от 22 июня 2016 года по делу № А53-26859/2015 пришел к выводу о том, что отказ КУМИ Администрации г. Новочеркаска является незаконным, поскольку требование ООО «Экология город» о предоставлении в аренду земельного участка основано на положениях концессионного соглашения. КУМИ не лишен возможности оформить право муниципальной собственности на соответствующий земельный участок либо по соглашению сторон внести изменение в концессионное соглашение в части предоставления земельного участка из неразграниченной собственности.

В другом деле между субъектом Российской Федерации — Краснодарский край (концедент) и ООО «Югводоканал» (концессионер) заключено концессионное соглашение, в соответствии с которым концессионер обязуется за свой счет выполнять обязанности по реконструкции принадлежащего на праве собственности концеденту объекта концессионного соглашения (сооружения систем водоснабжения, предназначенные для забора, подъема, водоподготовки, транспортировки и обеспечения подачи потребителям на территории обслуживания питьевой и технической воды), модернизацию и иное улучшение характеристик иного имущества и осуществлять деятельность по оказанию услуг водоснабжения потребителям на территории обслуживания с использованием объекта концессионного соглашения и иного имущества, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный настоящим концессионным соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения и иным имуществом для осуществления указанной деятельности включая снижение непроизводительных расходов (потерь воды).

ООО «Югводоканал» в целях реализации обязательств по концессионному соглашению обратилось с заявлением в Департамент о предоставлении в аренду земельных участков. В обоснование отказа в предоставлении в аренду земельных участков Департамент указал на два основания:

1) на данных земельных участках расположен ряд объектов, в отношении которых у Департамента отсутствует информация об отнесении к объектам движимого либо недвижимого имущества и наличии надлежащим образом оформленных прав. Однако Департамент имущественных отношений Краснодарского края является уполномоченным органом исполнительной власти по управлению и распоряжению имуществом и земельными ресурсами, находящимися в государственной собственности Краснодарского края, и обладает полной информацией об объектах государственной собственности, находящихся на земельных участках, испрашиваемых в аренду. Факт непредставления всех приложений к концессионному соглашению при обращении с заявлением о предоставлении в аренду земельных участков не может являться основанием для отказа в предоставлении участков в аренду. Аналогичная правовая позиция изложена в постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 8 августа 2016 г. по делу № А32-32676/2015.

2) факт пересечения границ указанных участков с границами иных земельных участков. В п. 24 ст. 39.16 ЗК РФ предусмотрено, что уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов если границы земельного участка, указанного в заявлении о его предоставлении, подлежат уточнению в соответствии с Законом о государственном кадастре недвижимости. Поскольку границы испрашиваемых обществом участков налагаются на другие земельные участки, следовательно, подлежат уточнению, данное обстоятельство является достаточным для отказа в их предоставлении в аренду заявителю.

Порядок предоставления, в том числе, в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов установлен ст. 39.14 ЗК РФ. Согласно пп. 2 п. 1 ст. 39.14 ЗК РФ, в соответствии с которыми в случае, если границы земельного участка, на котором расположены здание, сооружение, подлежат уточнению, с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка в уполномоченный орган может обратиться любой правообладатель здания, сооружения, помещения в здании, сооружении. Согласно условиям концессионного соглашения концессионеру предоставлены права владения и пользования объектом концессионного соглашения и иным имуществом для осуществления указанной деятельности [7].

Таким образом, предлагается закрепить специальное регулирование предоставления земельного участка, необходимого для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, в части обязанностей концедента по образованию земельного участка или уточнению границ земельного участка. Указанная норма представляется необходимой в связи с тем, что в настоящий момент обязанность по образованию земельного участка или уточнению границ земельного участка возлагается на лицо, заинтересованное в его приобретении.

Также представляется интересным для анализа дело, по обстоятельствам которого в процессе исполнения обязательств по соглашению о государственно-частном партнерстве возникла необходимость предоставления частному партнеру дополнительного земельного участка для организации дополнительного количества парковочных машино-мест для сотрудников и посетителей Перинатального центра [8].

Департамент по управлению государственным имуществом Ханты-Мансийского автономного округа — Югры уведомил частного партнера, что вопрос об организации дополнительных парковочных машино-мест будет решен в установленном законодательством порядке путем корректировки утвержденного проекта планировки и проекта межевания, однако на момент истечения срока для ввода объекта в эксплуатацию дополнительный земельный участок так и не был предоставлен частному партнеру. При этом отсутствие предоставления частному партнеру дополнительного земельного участка послужило основанием для выдачи отрицательного заключения экспертизы проектной документации по объекту, согласно результатам которой границы проектных решений не соответствуют п. 5, 13 технического задания на корректировку проектной документации, исходным данным и условиям подготовки проектной документации. Кроме того, земельный участок для передачи его ответчику был оформлен уже по истечении установленных соглашением сроков ввода объекта в эксплуатацию.

Более того, особенности предоставляемого земельного участка могут послужить основанием для изменения существенных условий концессионного соглашения. Так, например, по делу № А13-7716/2013, Арбитражный суд Вологодской области в решении от 17 октября 2013 г. указал на необходимость внесения изменений в концессионное соглашение в отношении сроков ввода в эксплуатацию объекта соглашения. Указанное было обусловлено наличием сложных инженерно-геологических условий площадки под строительство мусороперерабатывающего завода, о которых истец не мог знать при подписании соглашения. В решении Арбитражного суда Вологодской области от

1 июня 2015 г. по делу № А13-12622/2014 рассматривался аналогичный вопрос, однако суд отметил, что, заключая концессионное соглашение, истец сознательно брал на себя риск неисполнения предусмотренных соглашением обязательств в установленные сроки, и повторное изменение существенных условий в судебном порядке по тому же основанию невозможно.

Таким образом, при заключении концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве необходимо учитывать в условиях таких соглашений возможность изменения сроков исполнения инвестиционных обязательств в связи с необходимостью предоставления дополнительных земельных участков для проведения инженерных коммуникаций, а также в связи с возможным последующим выявлением сложных инженерно-геологических условий площадки под строительство.



1. *Лулева Е. В.* Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. — 2014. — № 2. — С. 25–29.

2. *Миронова С. М.* Муниципально-частное партнерство в России: современное правовое регулирование и новеллы законодательства. — URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=5105> (дата обращения: 15.09.2019).

3. *Есин В. В.* Сферы применения муниципально-частного партнерства и государственно-муниципально-частного партнерства // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 9. — С. 64.

4. *Сиваев С. Б.* Модернизация коммунальной инфраструктуры: есть ли свет в конце туннеля? // Местное самоуправление в современном обществе : сб. науч. ст. / под ред.: Э. Маркварта, В. П. Мохова, П. В. Панова. — Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2017. — С. 202.

5. *Кабанова И. Е.* Проблемы реализации проектов муниципально-частного партнерства // Гражданское право. — 2017. — № 6. — С. 38–42.

6. Письмо Минэкономразвития России от 26 июня 2015 г. № Д23и-2963 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 авг. 2016 г. № 15АП-9664/2016 по делу № А32-32677/2015 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 5 авг. 2019 г. № 08АП-7577/2019 по делу № А75-1213/2019 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 349.41

Кондратенко Илья Борисович

г. Йошкар-Ола, Россия

Основания приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки*

В статье рассматриваются актуальные вопросы участия муниципальных образований в вещных правоотношениях, анализируются основания приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки как особые объекты невидимого имущества.

Ключевые слова: земельный участок, муниципальная собственность, приобретение права собственности, прекращение права собственности.

Kondratenko Ilya Borisovich

Yoshkar-Ola, Russia

Grounds for the acquisition and termination of municipal ownership of land

The article presents relevant issues about the participation of municipalities in broadcasting, analyzes the grounds for the acquisition and termination of municipal property rights to land.

Key words: land, municipal property, acquisition of property rights, termination of property rights.

Исторически первым делением субъективных гражданских прав была дихотомия вещных и обязательственных прав, произошедшая еще в римском праве с его дифференциацией исков на вещные и личные [1]. Под вещным правом понимается определенное законом безусловное субъективное гражданское право лица, предоставляющее ему возможность непосредственного господства над определенной вещью и отстранения от нее всех других лиц, защищаемое специальными вещно-правовыми исками [2]. Вещные права предоставляют собой либо полное (право собственности), либо частичное (ограниченные вещные права) господство над вещью [3].

Имея в собственности имущество, муниципальные образования выступают в гражданских правоотношениях вне зависимости друг от друга как вполне самостоятельные и равноправные субъекты [4]. Имущество, относящееся к праву собственности городских, сельских

* Публикация выполнена по Гранту Президента РФ для государственной поддержки молодых ученых № 14.Z56.18.949-МК.

поселений, а также других муниципальных образований, является муниципальной собственностью. В собственности муниципального образования могут находиться объекты государственной собственности, расположенные на территориях, находящихся в ведении соответствующего муниципального образования, объекты государственной собственности, находящиеся в ведении органов государственной власти и управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов и находящиеся на территории соответствующих городов и др. [16]. Некоторые виды недвижимого имущества, прежде всего природные ресурсы, могут находиться только в федеральной или в государственной собственности субъектов РФ, но не в частной и муниципальной. К ним относятся участки недр, природные лечебные ресурсы (минеральные воды, лечебные грязи), земли особо охраняемых природных территорий [17]. Собственность публично-правовых образований бывает распределенной и нераспределенной. В первом случае, имущество закрепляется за государственными и муниципальными организациями на ограниченных вещных правах, во втором — имущество составляет казну публично-правового образования [5].

В отношении земельных участков отметим, что согласно ст. 19 Земельного кодекса РФ в муниципальной собственности находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации; право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством; которые безвозмездно переданы в муниципальную собственность из федеральной собственности.

Участие муниципальных образований, физических и юридических лиц в вещных правоотношениях с точки зрения своего содержания и реализации не имеют каких-либо существенных различий. Однако есть характерные признаки, ограничения и преимущества, влекущие ряд особенностей в правовом режиме отдельных объектов права собственности. Например, нахождение некоторых ограниченных в обороте вещей только в государственной или муниципальной собственности или отдельные основания возникновения и прекращения права собственности, используемые для конкретных субъектов (приватизация или конфискация). В свою очередь, одинаковыми для всех собственников мо-

жет быть, например, целевой характер использования земли, жилых помещений, находящихся в их собственности.

Так, участие муниципальных образований в вещных правоотношениях характеризуется рядом особенностей. Муниципальные образования, в сравнении с иными субъектами гражданского права, имеют некоторые привилегии в приобретении имущества в собственность. Так, например, бесхозные недвижимые вещи, находки и безнадзорные животные при определенных условиях согласно закону переходят в муниципальную собственность [6, 7]. Право государственной или муниципальной собственности на имущество появляется также с отчуждением у частного собственника вещей, изъятых из оборота или ограниченных в обороте (п. 2 ст. 238 ГК), изъятие недвижимости для государственных или муниципальных нужд (ст. 239 ГК), реквизиция, конфискация и национализация частного имущества (ст. ст. 242, 243, 306 ГК).

Муниципальные образования могут стать участниками наследственных правоотношений — выступать в качестве наследников по завещанию. Выморочное имущество (не имеющее наследников, как по завещанию, так и по закону) переходит в порядке наследования в собственность Российской Федерации, кроме недвижимости, переходящей в муниципальную собственность. В настоящее время функции по принятию в установленном порядке выморочного имущества Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 возложены на Росимущество, функция по учету, оценке и реализации имущества, перешедшего по праву наследования к государству, закреплена за налоговыми органами [18].

Муниципальные образования могут быть участниками некоторых ограниченных вещных прав (например, сервитутных прав). Соглашение об установлении сервитута в отношении муниципальных земель заключается напрямую с уполномоченным органом в административном, разрешительном порядке [8]. Также они вправе применять вещно-правовые и другие способы защиты своих прав и законных интересов, предъявлять надлежащие иски в установленном законом порядке.

Являясь собственниками, муниципальные образования вправе создавать юридические лица и наделять их необходимым имуществом на ограниченном вещном праве или на праве хозяйственного ведения. Последнее позволяет муниципальному унитарному предприятию владеть, пользоваться и распоряжаться частью закрепленного за ним муниципальным образованием, а собственник имущества будет решать вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельно-

сти, реорганизации и ликвидации, осуществлять контроль над использованием имущества по назначению [9]. Право собственника на имущество унитарного предприятия проявляется также в том, что подавляющее большинство сделок, направленных на распоряжение имуществом муниципального образования, муниципальные предприятия совершают только с согласия на то собственника (ст. 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях») [19].

Органы муниципальной власти от имени муниципальных образований выступают учредителями муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры и казенных предприятий, передавая имущество уже на праве оперативного управления, являющегося еще более ограниченным правом. Согласно ст. 296 ГК РФ учреждение и казенное предприятие, являясь субъектами права оперативного управления, владеют и пользуются этим имуществом в установленных законом пределах, целях деятельности, назначением этого имущества. Распоряжаются же им они с согласия собственника этого имущества, если иное не установлено законом. Собственник, в свою очередь, вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество и распорядиться по своему усмотрению.

Муниципальные образования играют важную роль в осуществлении наиболее эффективного управления имуществом, использовании ограниченных вещных прав, участии в гражданском обороте принадлежащим ему имуществом посредством ограниченного вещного права. Наделение правом хозяйственного ведения и оперативного управления формирует имущественную базу для юридических лиц в целях самостоятельного участия их гражданском обороте и в то же время позволяет муниципальным образованиям следовать своим публичным целям, реализовывать имущество наиболее оптимальным способом.

Таким образом, по общему правилу участие муниципальных образований, физических и юридических лиц в вещных правоотношениях, по сути своей не имеют каких-либо существенных различий, однако участие муниципальных образований в вещных правоотношениях все же характеризуется наличием некоторых особенностей. В целом данные особенности связаны с самой природой муниципальных образований, их целями, предназначение которых — решение вопросов местного значения, по определенному организационно-правовому механизму достижения конституционно значимых целей, включая управление собственностью для достижения определенных социальных благ.

Прекращение права муниципальной собственности имеет множество форм и способов, но все они сопровождаются одной целью — прекращение права собственности у одного субъекта и возникновение такого права у другого. Способы прекращения права публичной собственности, прежде всего, можно разделить на способы добровольного прекращения права собственности и недобровольного.

Добровольные способы прекращения права собственности в свою очередь можно разделить еще на две группы. К первой относится отчуждение собственником своего имущества путем совершения гражданско-правовых сделок. Точный круг сделок, направленных на отчуждение имущества, прямо не определен законом. Прежде всего, это договоры, вытекающие из правил ст. 223 ГК РФ, где главной целью выступает отчуждение вещи. Ко второй — добровольный отказ от собственности, либо объявления об этом, либо совершения других действий, свидетельствующих об отсутствии намерения сохранить какие-либо права на принадлежащее собственнику имущество [10].

«Право публичной собственности прекращается из специфических юридических фактов: добровольность отчуждения имущества (принуждение возможно только в отношении органов и юридических лиц, действующих от имени публично-правовых образований в силу компетенции); невозможность применения большинства оснований прекращения права собственности по отношению к публичной собственности; отсутствие в законе уровней публичной собственности, что порождает вопрос о правомерности изъятия в пользу государства объектов муниципальной собственности; отсутствие закрепления в ГК РФ принципа добросовестного осуществления права публичной собственности (управления имуществом)» [11].

Все основания прекращения права муниципальной собственности на земельные участки можно объединить в следующие группы:

- 1) отчуждение земельного участка по гражданско-правовым сделкам, в том числе в порядке приватизации;
- 2) юридическая гибель земельного участка посредством его разделения, выделения, объединения, перераспределения;
- 3) обращение взыскания на земельный участок по обязательствам муниципального образования;
- 4) перераспределение публичного имущества в связи с разграничением полномочий.

1. Самой распространенной формой прекращения права муниципальной собственности является приватизация. Определение понятия

приватизация содержится в ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 года «О приватизации государственного и муниципального имущества»: под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц [20].

В ст. 13 Федерального закона о приватизации закреплены способы приватизации государственного и муниципального имущества, такие как: преобразование унитарного предприятия в акционерное общество; продажа государственного или муниципального имущества на аукционе; продажа акций акционерных обществ на специализированном аукционе; продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе; продажа за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций акционерных обществ; продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения; продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены; внесение государственного или муниципального имущества в уставные капиталы акционерных обществ; продажа акций акционерных обществ по результатам доверительного управления [20].

Согласно ст. 39.1 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, предоставляются на основании: решения органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование; договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату; договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду; договора безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Продажа находящихся в муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев, указанных в п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со ст. 39.18 ЗК РФ.

В ст. 39.3 ЗК РФ предусматриваются случаи продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на торгах и без проведения торгов. По общему правилу

продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукционов. Без проведения торгов осуществляется продажа в случаях, указанных в п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ.

Предусмотрены основания отказа в осуществлении приватизации без проведения торгов, Н. И. Ковальчук, на примере земельного участка, выделяет следующие из них: обращение с заявлением о приватизации без проведения торгов ненадлежащего субъекта; обладание земельным участком другим субъектом на вещном или обязательственном праве, или на нем расположены чужие здание, сооружение, объект незавершенного строительства, или с другим лицом уже заключен договор о развитии застроенной территории либо договор о комплексном освоении территории; совершение другим субъектом юридически значимых действий для получения этого земельного участка (принято решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка или земельный участок изъят для государственных или муниципальных нужд); земельный участок уже является предметом аукциона [12].

Е. А. Качалова и С. В. Спицина в своей работе выделяют следующие проблемы приватизации муниципального имущества: объекты муниципальной собственности, имеющие наибольшую инвестиционную привлекательность, реализованы в первую очередь, реализуются объекты недвижимости имеющие большой процент износа, преимущественно деревянные по материалу стен; реализуются земельные участки, территориально не привлекательные для бизнеса; подготовка технической документации на вновь поставленные на учет объекты недвижимости занимает длительное время по причине перегруженности органов технической инвентаризации; отсутствие в муниципальном образовании специалистов и организаций, осуществляющих межевание земельных участков и постановку их на кадастровый учет; недостаточность средств местного бюджета на проведение технической инвентаризации объектов с целью дальнейшей постановки на учет; большой период осуществления мероприятий передачи объектов федеральной собственности; реализация объектов муниципальной собственности осуществляется на втором этапе после снижения цены (с учетом отсечения 50 процентов от начальной цены) [13].

2. Еще одним анализируемым основанием прекращения права муниципальной собственности на земельные участки является юридическое уничтожение вещи.

Помимо физического, возможно и юридическое уничтожение вещи, когда физически она продолжает существовать, а юридически — нет. Например, разделенный земельный участок утрачивает прежний кадастровый номер и юридически превращается в несколько новых объектов. Однако при этом вместо прекратившегося права на прежнюю вещь возникает право на новую. Земельные участки являются непотребляемым и неуничтожимым имуществом, следовательно, данное основание применению по отношению к земле не подлежит.

Саму землю как объект нельзя уничтожить, но имущество, находящееся на том или ином земельном участке может погибнуть или быть уничтожено. Ст. 39 ЗК РФ в этом случае выступает гарантией прав собственников разрушенных объектов недвижимости, поскольку предоставляет лицу, владеющему земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, сохранение права на этот земельный участок в случае, если расположенное на нем здание, строение, сооружение было разрушено в результате пожара, стихийных бедствий, ветхости при условии начала их восстановления в установленном порядке в течение трех лет [14].

В рамках градостроительного законодательства восстановление отнесено к обязанностям собственника объекта недвижимости ст. 20 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) [21]. Наличие же любой обязанности, как правило, предполагает ответственность за ее невыполнение, однако в качестве последствий несоблюдения нормы ст. 20 ГрК РФ такая ответственность не предусмотрена, что дает основание предположить, что восстановление объекта недвижимости следует признавать именно правом собственника. Прекращение существования объекта недвижимого имущества в случае его гибели или уничтожения подтверждается актом обследования, изготовленным кадастровым инженером [22]. Данный порядок носит заявительный характер, а потому орган учета не может требовать у субъекта представления документа о государственной регистрации прекращения права собственности из реестра одновременно с заявлением о снятии с государственного кадастрового учета объекта недвижимости.

Итак, прекращение права публичной собственности в случае гибели или уничтожения имущества — это утрата права собственности на объект, который в силу умысла, неосторожности или непреодолимой силы был разрушен либо уничтожен.

3. Понятие обращения взыскания содержится в п. 1 ст. 237 ГК РФ: изъятие имущества путем обращения взыскания на него по обязатель-

ствам собственника производится на основании решения суда, если иной порядок обращения взыскания не предусмотрен законом или договором [23]. Особенностью обращения взыскания является то, что оно имеет целью принудительное удовлетворение требований любых кредиторов определенного лица, а основанием для обращения взыскания может быть по общему правилу только судебное решение [24]. Следует отметить, что имущество, на которое обращается взыскание, прекращается у собственника с момента возникновения права собственности на изъятое имущество у лица, к которому переходит это имущество [23].

В постановлении Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статей ГК РФ» [25] отмечается, что ответственность по обязательствам учреждения несет собственник имущества, то есть РФ, субъект РФ или муниципальное образование соответственно. Разрешая такие споры, судам необходимо иметь в виду, что на основании п. 10 ст. 158 БК РФ в суде по искам, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности к РФ, субъекту РФ или муниципальному образованию по обязательствам созданных ими учреждений, выступает от имени указанных публично-правовых образований главный распорядитель средств соответствующего бюджета, который определяется по правилам п. 1 указанной статьи БК РФ [25].

С точки зрения КС РФ следует, что Федеральный закон не препятствует субъектам РФ использовать установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджета субъекта России, а указанный перечень видов имущества, которые могут находиться в собственности субъекта государства для осуществления полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, не является закрытым и не допускающим наличия в собственности субъекта иного имущества, необходимого для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ, в том числе по предметам ведения субъектов государства [15].

При формировании бюджетов всех уровней прежде всего учитываются расходные обязательства, которые представляют собой расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично—

правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета [26].

Для планирования и наиболее эффективного расходования средств предусмотрен реестр расходных обязательств, который представляет собой свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств [27].

Расходные обязательства, которые не отображены в реестре, не учитываются в бюджете действующих обязательств при формировании финансового плана. Исполняются расходные обязательства за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также расходные обязательства не ограничены календарным годом. В качестве примера расходных обязательств можно привести проведение выборов (референдумов), реализацию федеральных программ по развитию науки и культуры и другие. Итак, расходные обязательства выступают одной из сфер расходов, правильный и своевременный учет и удовлетворение которых способствуют эффективному развитию субъектов и РФ в целом.

Таким образом, обращение взыскания на имущество по обязательствам публично-правовых образований — это прекращение права публичной собственности в связи с долгами публичных субъектов. Взыскания собственности производится для удовлетворения интересов кредитора в обязательствах, которые должны были быть исполнены. Планирование, и распределение средств бюджета способствует уменьшению образования новых обязательств и своевременному удовлетворению уже имеющих.

4. Перераспределение публичного имущества является специфическим способом образования права собственности, которые присущи только публичной собственности. Этот способ заключается в том, что поступающие в публичную собственность новые объекты необходимо распределить по уровням: федеральный, региональный, муниципальный.

Разграничение имущества осуществляется между: вновь образованными городскими, сельскими поселениями и муниципальным районом,

в границах которого они образованы; вновь образованным муниципальным районом и расположенными в его границах городскими, сельскими поселениями; вновь образованными муниципальными образованиями в случае разделения муниципального образования; муниципальным районом и городским округом в случае наделения городского поселения, входящего в границы муниципального района, статусом городского округа или лишения его статуса городского округа; муниципальными образованиями в случае изменения их границ, влекущего за собой отнесение территорий отдельных населенных пунктов одного муниципального образования к территории другого муниципального образования; муниципальными образованиями, созданными до дня вступления в силу главы 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [28]; муниципальным районом и сельскими поселениями в его составе в случае изменения перечня вопросов местного значения сельского поселения; городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами в случаях изменения статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением, изменения перечня вопросов местного значения внутригородских районов, разграничения полномочий между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов по решению вопросов местного значения внутригородских районов [29].

В связи с совершенствованием разграничения полномочий был вначале определен, а затем уточнен порядок перераспределения имущества между муниципальными образованиями. Так, изменения, внесенные Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ и вступившие в силу с октября 2007 года, предполагают, что разграничение имущества осуществляется не только в соответствии с законами субъектов РФ, но и на основании иных нормативных правовых актов субъектов РФ (которые являются также основанием для возникновения права собственности муниципального образования, принявшего имущество), то есть, включая нормативные правовые акты исполнительных органов власти субъектов РФ, принимаемые по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований [30].

Процесс передачи имущества, состоящий из следующих основных стадий: направление предложений о передаче имущества; принятие на основе направленных предложений федеральным или региональным

органом исполнительной власти решения о передаче имущества, которое является основанием для возникновения права собственности у принимающей стороны; фактическая передача имущества и подписание соответствующего акта.

Разграничение совместно используемого имущества в случае, если один объект (например, здание) используется одновременно несколькими публичными субъектами РФ, субъектом РФ, муниципальными образованиями, может осуществляться двумя путями: если имущество является делимым, то каждому из публичных субъектов передаются его части (например, изолированные помещения в здании); если имущество является неделимым, то есть не может быть разделено в натуре без изменения своего целевого назначения и несоразмерного ущерба всему имуществу или не подлежит разделу в силу закона (например, имущественный комплекс предприятия или учреждения — больницы, школы и так далее, земельный участок под зданием, принадлежащим нескольким собственникам, и т. д.), оно должно поступить в общую долевую собственность использующих его публичных субъектов РФ [30].

Таким образом, перераспределение публичного имущества в связи с разграничением полномочий реализуется для того, чтобы повысить эффективность использования имущества как на местах, так по всему государству.



1. Белов, В. А. Гражданское право. Т. 1: Актуальные проблемы теории и практики / отв. ред. В. А. Белов. — 2-е изд., стер. — М. : Юрайт, 2019. — С. 257.
2. Шаблова Е. Г., Жевняк О. В. Гражданское право. Общая часть: учеб. пособие для СПО / под общ. ред. Е. Г. Шабловой. — М. : Юрайт, 2019. — С. 83.
3. Суханов Е. А. Вещное право: научно-познавательный очерк. — М. : Статут, 2017. — С. 44.
4. Кондратенко З. К. Правовая природа и основания формирования муниципальной собственности: теоретический аспект // Марийский юридический вестник. — 2018. — № 2 (25). — С. 55–59.
5. Иванова Е. В. Гражданское право. Общая часть : учебник и практикум для прикладного бакалавриата. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2019. — С. 202.
6. Кондратенко З. К. К вопросу об условиях приобретения права собственности на бесхозные недвижимые вещи // Правовое развитие России XXI века: актуальные задачи юридической науки и практики : сборник статей всероссийской научно-практической конференции, посвященный 25-летию юбилею института права Челябинского государственного университета. — Челябинск, 2016. — С. 189–194.

7. Кондратенко З. К., Кондратенко И. Б. Условия приобретения права собственности на бесхозяйные недвижимые вещи в силу приобретательной давности // Марийский юридический вестник. — 2016. — № 2 (17). — С. 66–69.

8. Афанасьев И. В. Вещное право: сервитут: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. — М. : Юрайт, 2019. — С. 75.

9. Зенин И. А. Гражданское право. Общая часть: учебник для СПО. — 19-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2019. — С. 235.

10. Гатин А. И. Гражданско-правовые сделки, направленные на отчуждение федеральных земельных участков // Пробелы в российском законодательстве. — 2014. — №4. — С. 80.

11. Коновалов А. И. Особенности прекращения права публичной собственности // Успехи современной науки. — 2016. — №11. — С. 143.

12. Ковальчук Н. И. Новации в предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности // Вестник Омского университета. Серия «право». — 2015. — №2. — С. 215.

13. Качанова Е. А., Спицина С. В. Проблемы органов местного самоуправления по мобилизации доходов в местный бюджет от приватизации и аренды объектов муниципального имущества (на примере Сосьвинского городского округа) // Муниципалитет: экономика и управление. — 2015. — С. 74.

14. Белова Т. В. Теоретико-правовые аспекты выплаты компенсации при прекращении права на долю в общей собственности с участием физических и юридических лиц // Социально-политические науки. — 2016. — №3.

15. Саурин А. А. Теория и практика общественного развития. — 2014. — № 2. — С. 445.

16. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность : постановление ВС РФ от 27 дек. 1991 г. № 3020-1 [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

17. О недрах : закон РФ от 21 февр. 1992 г. № 2395-1 [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

18. О выморочном имуществе : письмо ФНС РФ от 4 дек. 2008 г. № ШС-6-3/892 [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

19. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : федеральный закон от 14 нояб. 2002 г. № 161-ФЗ [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

20. О приватизации государственного и муниципального имущества : федеральный закон от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

21. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25 дек. 2018 г.) [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

22. <Письмо> ФГБУ «ФКП Росреестра» от 17 апр. 2015 г. № 10-0869-ВГ «Для сведения и учета в работе» (вместе с <Письмом> ФГБУ «ФКП Росреестра» от 4 марта 2015 г. № 10-0260-АГ «О рассмотрении обращения», <Письмом> Росреестра от 2 апр. 2015 г. № 14-04056/15 «О рассмотрении письма», <Письмом> Минэкономразвития России от 19 марта 2015 г. № ОГ-Д23-3755 «О рассмотрении обращения») [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

23. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 18 июля 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

24. Обращение взыскания на имущество собственника по его обязательствам. — URL: <https://jurisprudence.club/pravo-grajdanskoe/obraschenie-vzyiskaniya-imuschestvo.html> (дата обращения: 17.04.2019).

25. О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 21 Москва [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

26. Глоссарий: Расходные обязательства. — URL: <http://www.akm.ru/rus/analyst/analyt/glossary68.htm> (дата обращения: 18.04.2019).

27. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 2 авг. 2019 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сент. 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

28. Об общих принципах организации законодательства (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

29. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федеральный закон от 22 авг. 2004 г. № 122-ФЗ [Электронный ресурс]. — Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

30. Правовое регулирование имущественных отношений в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления. — URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Publikacii-i-vystupleniya/item/202899/> (дата обращения: 21.04.2019).

УДК 349.6

Краснова Ирина Олеговна

г. Москва, Россия

Участие общественности в экологической экспертизе проектов намечаемой хозяйственной деятельности

Значимость экологической экспертизы заключается в обеспечении превентивного экологического контроля намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Учитывая публичные интересы, в процедуру экологической экспертной оценки включен правовой механизм участия общественности в ее проведении путем участия граждан в публичных слушаниях и организации общественной экологической экспертизы. Сделан вывод о неэффективности положения закона о возможности параллельного проведения государственной и общественной экологических экспертиз. Предложено отказаться от признания обязательной юридической силы заключений общественной экологической экспертизы, одновременно обязав органы государственной власти учитывать и давать обоснованные ответы и объяснения по спорным положениям заключений. Проведение общественных обсуждений проектов хозяйственной деятельности в контексте ОВОС нуждается в более детальном правовом регулировании.

Ключевые слова: заключение общественной экологической экспертизы, общественные обсуждения, намечаемая деятельность, негативное воздействие на окружающую среду.

Krasnova Irina Olegovna

Moscow, Russia

Public participation in the environment expert assessment of the intended economic activities

Environmental impact assessment as a legal mechanism to provide a preventive control of the planned economic and other activities has a large public significance. According to the law the public can make use of two principle options — to participate in the public hearings within the governmental expert assessment and to initiate independent non-governmental expert assessment of the planned activities. It is concluded that provision concerning possibility to carry out in parallel two expert assessments — a governmental and non-governmental ones is not efficient. It is suggested to cancel a provision on mandatory legal force of the statements made up by non-governmental expert assessment simultaneously mandating the governmental authorities to take into consideration and to provide reasonable answers to critical points of the public expressed in the statements of non-governmental expert assessments. Public hearings that are envisaged for expert assessments need to be regulated in more detail.

Key words: statement of non-governmental expert assessment, public hearings, intended activities, negative impact on environment

Экологическая экспертиза является формой предупредительного контроля, обеспечивающей на этапе проектирования проверку соответствия намечаемой хозяйственной деятельности экологическим требованиям, выраженным в законах, иных нормативных правовых актах, технических регламентах и иных документах, содержащих нормы экологического права [12].

Оценивая значение экологической экспертизы, Конституционный Суд РФ определил ее как «правовое средство обеспечения выполнения экологических требований, гарантирующих защиту и сохранение окружающей среды, способом реализации права каждого на благоприятную окружающую среду; она представляет собой источник экологически значимой информации и служит средством доказывания при разрешении споров в сфере охраны окружающей среды...» [6].

С учетом высокой всеобщей заинтересованности в сохранении благоприятных природных условий жизнедеятельности, связанной с этим охраной здоровья и имущества от негативного воздействия экологически опасных видов хозяйственной деятельности, обеспечения экологической безопасности [1] в процедуру экологической экспертизы включен правовой механизм участия граждан, населения, общественных объединений в ее проведении. Такое участие, по замыслу законодателя, необходимо в целях обеспечения объективности, полноты и независимости выводов экологической экспертизы от конъюнктурных экономических и иных частных интересов.

В соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» такое участие обеспечивается принципиально двумя способами:

- проведением по инициативе граждан и общественных организаций общественной экологической экспертизы;
- организацией органами местного самоуправления общественных обсуждений намечаемой хозяйственной деятельности, в том числе силами заказчиков, документации при осуществлении оценки воздействия на окружающую среду в рамках проведения государственной экологической экспертизы.

Несмотря на несомненную значимость этого механизма гражданского контроля в обеспечении независимости и объективности выводов экологической экспертизы, его реализация выявляет определенные недостатки правового регулирования, снижая общую эффективность законодательства.

Внимательного дополнительного изучения заслуживает фундаментальный вопрос о соотношении множества положений, предусматривающих так или иначе участие общественности в вынесении решений по

результатам экологической экспертизы, которые могут применяться одновременно к одному и тому же проекту. Это — положения о возможности параллельного проведения государственной и общественной экологической экспертизы в сочетании с процедурами общественных обсуждений в контексте ОВОС и государственной экологической экспертизы. В частности, встает вопрос, насколько разумно проводить по одному проекту параллельно две экспертизы, заключения которых обладают в соответствии с законом одинаковой юридической силой¹, с риском получения взаимоисключающих выводов и наступления по сути тупиковой ситуации с дальнейшим вынесением государственного решения по реализации проекта.

В чем при этом состоит уникальная польза и значение общественной экологической экспертизы на фоне имеющихся правовых возможностей влияния на принимаемое решение о планируемой деятельности, таких как общественные обсуждения планируемой деятельности и допустимой возможности участия представителей общественных объединений в работе государственной экологической экспертизы?

Практика проведения экологических экспертиз [9] показывает, что проведение дорогостоящей крупномасштабной общественной экологической экспертизы, которая не имеет никаких юридически значимых позитивных последствий, в том числе для принятия государственного решения по проекту, лишено всякого смысла. В соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» органы государственной власти, утверждающие заключение государственной экологической экспертизы, не обязаны даже учитывать выводы и рекомендации, содержащиеся в заключении параллельно проведенной общественной экологической экспертизы, либо представлять на них какие-либо обоснованные ответы. В соответствии со ст. 19 Федерального закона «Об экологической экспертизе» «при подготовке заключения государственной экологической экспертизы экспертной комиссией государственной экологической экспертизы и при принятии решения о реализации объекта государственной экологической экспертизы должны **рассматриваться** материалы, направленные в экспертную комиссию государственной экологической экспертизы и отражающие общественное мнение».

¹ Ст. ст. 18 и 25 Федерального закона «Об экологической экспертизе». При проведении государственной экологической экспертизы заключение общественной экологической экспертизы **учитывается** в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы.

Очевидно, что выражение даже экологически обоснованного, но противоположного государственному мнению общественной организацией, иницилирующей экологическую экспертизу особенно крупных или стратегически значимых проектов, фактически бесперспективно с учетом того, что такие проекты, как правило, рассматриваются как реализуемые в приоритетных публичных экономических либо политических интересах¹.

Вместе с тем нельзя не признать, что институт общественной экологической экспертизы не исчерпал свои возможности как правового средства независимого гражданского контроля [2]. Для его полноценной работы представляется целесообразным придать заключениям общественной экологической экспертизы рекомендательную юридическую силу, но подлежащую обязательному рассмотрению органами государственной власти при подготовке заключения государственной экологической экспертизы. Одновременно должна быть предусмотрена обязанность органов государственной власти представить общественным объединениям официальные ответы на замечания, сделав их неотъемлемой частью заключения государственной экологической экспертизы.

Помимо проведения общественной экологической экспертизы уже для широкого круга граждан, в том числе местного населения, предусмотрены правовые механизмы влияния на результаты государственной экологической экспертизы через процедуры общественных слушаний. Общественные слушания, организуемые и проводимые заказчиком документации по своему усмотрению, предусмотрены в составе процедуры оценки воздействия на окружающую среду², а Федеральным законом «Об экологической экспертизе» организация общественных обсуждений намечаемой хозяйственной деятельности, подлежащей экологической

¹ «...запрет строительства газопровода противоречит общественным интересам, поскольку повлечет за собой **нарушение публичных интересов Российской Федерации** как основного экспортёра газа в страны Европы, а также может негативно отразиться на экономическом положении Российской Федерации, что неизбежно затронет интересы неопределенного круга лиц...» [9].

² Пункт 4.7 «На этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду уточняется план мероприятий по ходу общественных обсуждений намечаемой хозяйственной деятельности, в том числе о **целесообразности (нецелесообразности)** проведения общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду».

«Материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности в инвестиционном проектировании должны содержать как минимум:

...материалы общественных обсуждений, проводимых при проведении исследований и подготовке материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности» [5].

экспертизе, включена в полномочия органов местного самоуправления¹. Заявитель — лицо, обратившееся за проведением государственной экологической экспертизы в Росприроднадзор, не обязан, а **вправе** включить в состав документов также материалы публичных обсуждений [7]. Во всех случаях проведение публичных обсуждений и представление материалов этих обсуждений на государственную экспертизу не является обязательным ни для органов местного самоуправления², ни для заказчиков документации — заявителей на проведение государственной экологической экспертизы³.

Такой подход, по сути, существенно снижает, если полностью не дезавуирует механизм общественных обсуждений. Несмотря на это, на практике такие обсуждения проводятся, однако эффект их влияния на принимаемое государственное решение о допустимости реализации экспертируемого проекта сведен к минимуму. Такие обсуждения нередко проводятся формально. Имеется разное понимание порядка извещения населения и формата проведения таких обсуждений. Участвующая аудитория не всегда готова к профессиональному обсуждению, не владеет достаточной обосновывающей позицией аргументацией [3].

Результаты общественных обсуждений, на которых большинство граждан-участников, к примеру, голосует против проекта, не принимаются судами в качестве доказательства незаконности принятого государственного решения [4].

Вместе с тем механизм публичных обсуждений является наиболее эффективным механизмом учета общественного мнения и поэтому

¹ «К полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической экспертизы на соответствующей территории относятся:

...организация общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе» (ст. 9 ФЗ «Об экологической экспертизе»).

² Правовая природа публичных слушаний раскрыта в Определении Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, в котором указано, что **публичные слушания не являются формой осуществления власти населением и поэтому не обязательны для исполнения органом власти**. Целью публичных слушаний является выявление коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер. Конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

³ «...отсутствие в комплекте документов, представленных заказчиком на государственную экологическую экспертизу, материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями) не влечет недействительность оспоренного приказа об утверждении заключения государственной экологической экспертизы [8].

нуждается в более детальном урегулировании, снятии правовых неопределенностей и усилении его роли как процедуры, обеспечивающей конституционное право граждан «участвовать в управлении делами государства». Для этого представляется целесообразным предусмотреть обязанность, а не право заявителя представлять на государственную экологическую экспертизу материалы публичных обсуждений, проведенных в рамках ОВОС, включая протоколы, содержащие ответы на поднимаемые населением вопросы. Соответственно, необходимо установить основные обязательные элементы проведения таких слушаний и требования к оформлению материалов. Отсутствие материалов публичных обсуждений должно стать основанием для отказа в приеме документов Росприроднадзором на экспертизу.



1. *Богданов Е. В.* Правовая природа и содержание права российских граждан на безопасность // Юрист. — 2019. — № 4. — С. 28–34.
2. *Злотникова Т. В.* Современные тенденции правового регулирования охраны и использования особо охраняемых природных территорий // Экологическое право. — 2019. — № 2. — С. 15–21.
3. На Ростовской АЭС признали рост выбросов радиоактивных веществ. 7 февр. 2019 г. — URL: <https://aprosh.livejournal.com/785351.html> (дата обращения: 09.07.2019).
4. Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 09.07.2018, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим Постановления Правительства РФ от 28 дек. 2017 г. № 1684 : апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 23 окт. 2018 г. № АПЛ18-434.
5. Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (Зарегистрировано в Минюсте РФ 4 июля 2000 г. № 2302) : приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372.
6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Анапской региональной курортной Ассоциации «АРКА» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 1, подпунктом 7 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», статьей 34 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» и статьями 10.1, 13.1 и 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах» : определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 1146-О.
7. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерально-

го уровня : приказ Минприроды России от 6 мая 2014 г. № 204 (Зарег. в Минюсте России 7 окт. 2014 г. № 34257).

8. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 февр. 2009 г. № А19-7033/08-64-Ф02-283/09.

9. Решение Московского районного суда города Санкт-Петербурга от 7 дек. 2018 г. по делу № 2-7655/2018~М-5970/18.

10. *Сайбулаева С. А.* Некоторые вопросы защиты Конституционным Судом Российской Федерации экологических прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 9. — С. 3–7.

11. *Эрст В. В.* Конституционно-правовые основы участия граждан в обеспечении экологической безопасности // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 7. — С. 53–56.

12. *Япрынцева И. М.* Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 3. — С. 27–31.

УДК 349.41

Крашенинников Сергей Викторович

г. Москва, Россия

Введение в оборот земель сельскохозяйственного назначения как часть государственной политики

Рассмотрена проблема введения в оборот земель сельскохозяйственного назначения посредством создания единой информационной платформы для хранения данных мониторинга состояния земель. Показана роль применения прямых и косвенных механизмов введения земель в оборот для упрочнения деятельности государства.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, введение в оборот, прямые и косвенные механизмы, земельная политика.

Krashennnikov Sergey Viktorovich

Moscow, Russia

Introduction of agricultural land into circulation as part of state policy

Introduction of agricultural land into circulation through the creation of a single information platform for storing data monitoring the state of the land. The use of direct and indirect mechanisms for the introduction of land in circulation to strengthen the activities of the state.

Key words: agricultural land, introduction into circulation, direct and indirect mechanisms, land policy.

Проблема совершенствования земельного законодательства, направленная на введение в сельскохозяйственный оборот земель сельскохозяйственного назначения, временно выпавших из него, остается актуальной в настоящее время т. к. современное состояние этой проблемы затрагивает интересы миллионов российских землевладельцев и землепользователей, влияет на государственную политику в сфере регулирования земельной политики.

Основные направления государственного регулирования в сфере рационального использования земель сельскохозяйственного назначения сформулированы, в частности, в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы (далее — Основы государственной земельной политики), Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации, Концепции устойчивого развития сельских территорий на период до 2020 года, Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года и иных документах стратегического планирования.

Наличие и разработанность этих документов не снижает остроту проблем в сфере сельскохозяйственного производства и охраны главного ресурса, земель сельскохозяйственного назначения.

Согласно данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (далее — Минсельхоз), на значительной площади земель действуют негативные процессы, выводящие эти земли из сельскохозяйственного оборота, например: развитие оврагов, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание малоценными лесными насаждениями, сорными и карантинными растениями.

Устойчивое развитие Российской Федерации без рационального и эффективного управления сельскохозяйственными землями невозможно, они выступают как главная ценность и базовый элемент жизнедеятельности населения страны, фактор обеспечения продовольственной безопасности.

Действующее законодательство не обеспечивает достаточную защиту земель сельскохозяйственного назначения, согласно п. 1 ст. 77 Земельного Кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) — это земли находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Эти земли, в том числе особо ценные, можно включать в состав населенных пунктов, размещать объекты транспорта, энергетики и связи; в

соответствии с генеральным планом развития территории, можно изменить категорию на земли населенных пунктов или изменить границы населенного пункта.

Большое количество собственников земли, наличие различных форм товаропроизводителей затрудняют управление сельскохозяйственным производством.

По данным Росреестра, по состоянию на 1 января 2018 года земли сельскохозяйственного назначения находились:

- 1) в государственной и муниципальной собственности — 255,5 млн га, или 66,7 % земель категории;
- 2) в частной собственности — 127,8 млн га (33,3 %), в том числе в собственности граждан — 108, 5 млн га, в собственности юридических лиц — 19,3 млн га.

По данным Минсельхоза, на начало 2018 г. в целом по России не использовалось 46,4 млн га земель сельскохозяйственного назначения, из них 32,7 млн га — сельскохозяйственных угодий.

Из общей площади неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения более половины составляют земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, свободные от прав третьих лиц.

Площадь неиспользуемой пашни составила 19,4 млн га, из них 9 млн га заросло древесно-кустарной растительностью, около 0,5 млн га заболочено и подтоплено, при этом 11 млн га неиспользуемой пашни можно ввести в оборот.

Каждый год Россельхознадзор обследует около 10 млн га земли сельскохозяйственного назначения, в ходе контрольно-надзорных мероприятий выявляются нарушения и принимаются меры воздействия. Основные нарушения: невыполнение мероприятий по защите земель, зарастание их сорной, древесной, кустарниковой растительностью, выявление несанкционированных свалок и мест разработки полезных ископаемых. Принимаемые меры позволяют принудить собственников земельных участков вводить их в оборот, что не всегда возможно сделать.

В связи с необязательностью регистрировать сделки о приобретении земельных участков, отсутствием единой информационной системы, для хранения информации о земельных участках сельскохозяйственного назначения возникает проблема выявления надлежащих субъектов.

Для комплексного решения этой и других проблем, связанных с мониторингом земель сельскохозяйственного назначения, принято Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р «Об утверждении Концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года». Она вступила в действие в соответствии с Приказом Минсельхоза России от 2 апреля 2018 г. № 130 «О вводе в эксплуатацию Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий».

Создание данной системы позволит вести на необходимом уровне работу по управлению земельными ресурсами, наладить взаимодействие при проведении землеустройства, кадастрового учета, государственной регистрации прав на земли сельскохозяйственного назначения, проведения государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, что позволит производить изъятие неиспользуемых или используемых с нарушениями земель.

Ведение такого учета позволит проводить работу по изъятию земельных участков у недобросовестных землепользователей. Для увеличения производства сельскохозяйственной продукции и активного ввода в оборот неиспользуемой территории необходимо предоставить возможность доступа к данной информации землепользователям, например, используя механизм системы «Госуслуги».

Анализ применения механизма изъятия земельного участка с последующей реализацией его через систему торгов не всегда позволяет вернуть его в оборот в связи с отсутствием покупателей и отсутствием у муниципальных органов власти необходимых бюджетных средств для их приобретения. Возможно, применение системы «дальневосточный гектар» позволит ввести эти участки в оборот.

Проведение культуртехнической мелиорации по освоению новых или приведению в порядок земельных участков, заросших сорной и древесно-кустарниковой растительностью, занимает период более 3 лет и требует дополнительных денежных издержек. Анализ правоприменительной практики показал, что имели место случаи привлечения таких пользователей к административной ответственности. Введение в ин-

формационную систему параметра о текущем состоянии земельного участка позволит ликвидировать данную проблему.

В качестве стимуляции проведения работ по вовлечению в оборот неиспользуемых земель можно использовать не прямые, а косвенные механизмы (например, применение гибких фискальных инструментов). Так, п. 1 ст. 394 Налогового кодекса Российской Федерации для земель сельскохозяйственного назначения предусмотрена пониженная налоговая ставка (не более 0,3 %), но земли должны использоваться, в противном случае применяется общая ставка (не более 1,5 %). Применение этого механизма позволило повысить налоговые отчисления в 5 раз и подвигло собственников неиспользуемых земельных участков к принятию оптимального решения.

Наличие информации о свободных земельных участках в сельской местности, которые можно приобрести в собственность и поиск которых сейчас затруднен, позволит жителям городов переехать для проживания в сельскую местность, что благотворно скажется на распределении населения на сельских территориях и послужит толчком для развития регионов.

УДК 349.6

Кукеев Аскар Кульчимбаевич

г. Шымкент, Казахстан

Совершенствование правового регулирования государственной собственности на недра в Республике Казахстан

В данной статье рассмотрены проблемы правового регулирования отношений собственности на недра и недропользования как одного из правомочий собственника, которые претерпевают существенные изменения, связанные с изменением соотношения административных и гражданско-правовых методов регулирования. Указанное обстоятельство требует установления оптимального соотношения конституционной и отраслевой регламентации правовых механизмов, обеспечивающих эффективную реализацию указанных отношений, что, в свою очередь, обуславливает как необходимость анализа действующего нормативного регулирования, так и необходимость разработки теоретических моделей его возможного совершенствования.

Ключевые слова: правовое регулирование, недра, природные ресурсы, право собственности.

Kukeyev Askar Kulchimbaevich

Shymkent, Kazakhstan

Improvement of legal regulation of state ownership of subsoil in the Republic of Kazakhstan

This article deals with the problems of legal regulation of ownership of subsoil and subsoil use as one of the powers of the owner, which undergo significant changes associated with changes in the ratio of administrative and civil-legal methods of regulation. This circumstance requires the establishment of an optimal ratio of the constitutional and sectoral regulation of legal mechanisms that ensure the effective implementation of these relations, which, in turn, necessitates both the analysis of the current regulatory framework and the need to develop theoretical models of its possible improvement.

Key words: legal regulation, subsoil, natural resources, property rights.

Вопросы собственности на недра как основы функционирования казахстанского общества отнесены Конституцией к основам конституционного строя, представляющего совокупность самых фундаментальных, базовых конституционных принципов, на основе которых строятся все другие отрасли права.

В соответствии со ст. 6 Конституции Республики Казахстан провозглашается многообразие форм собственности [1]. По общераспространенному мнению ученых, именно собственность, в зависимости от ее формы, определяет характер общества, его экономические, социальные, правовые, политические основы. Так, А. З. Гильманов подчеркивает, что отношения между членами этого общества зависят от их прав на собственность [2, с. 31]. От условий и форм отношения различных социальных групп к собственности зависят уровень их участия в процессе управления обществом, в получении доходов, а также социальный и политический престиж.

Длительное время считалось, что право собственности входит в предмет гражданского права, что было обусловлено представлением о нем как об институте имущественных отношений и связанных с ними неимущественных отношений. Имущественные отношения, непосредственно выражающие отношения собственности, регулируются и нормами, входящими в состав государственного права, что подтверждается положениями Конституции Республики Казахстан, которые отнесли вопросы собственности, в том числе на недра, к основам конституционного строя. Институт собственности в целом должен базироваться на конституционном законодательстве. Эту точку зрения подтверждает О. Е. Кутафин, определяя, что «конституционное регулирование отно-

шений собственности имеет свою специфику, связанную с тем, что его главной задачей является юридическое закрепление типа собственности, играющего определяющую роль в обществе» [3, с. 143]. Особенно важны правовые нормы, регулирующие отношения собственности на недра, как основы жизнедеятельности казахстанского общества, заложенные в Конституции Республики Казахстан — Основном законе государства.

Природа вещного права определяет содержание права собственности относительно своего имущества. А. В. Венедиктов, характеризуя права собственности, указывает на то, что «в сочетании своей власти и своего интереса заключается специфическое отличие прав собственности от других — как вещных, так и обязательственных прав — на те же объекты» [4, с. 36].

В соответствии со ст. 188 Гражданского кодекса Республики Казахстан собственник вправе владеть своим имуществом, то есть реально им обладать, пользоваться — извлекать полезные естественные свойства, получать из него выгоду (именно собственник получает от своего имущества плоды, продукцию, доходы), а также распоряжаться, то есть определять его юридическую судьбу (продавать, дарить, сдавать в аренду и так далее) [5]. Собственник может использовать свое имущество в предпринимательских целях и даже уничтожить его, если этим не будут нарушены нормы законов, а также права и охраняемые законом интересы других лиц.

Понятия пользования, владения и распоряжения раскрывают различные стороны отношений собственности. Юридическое оформление прав пользования, владения и распоряжения с помощью законодательных актов является лишь констатацией, фиксацией реальных отношений собственности (частной, государственной), господствующих в обществе и обеспечивающих через соответствующий механизм присвоение результатов производства.

В соответствии с п. 1 ст. 6 Конституции все формы собственности признаются и защищаются в Республике Казахстан равным образом [1]. Однако п. 3 ст. 6 Конституции определяет приоритетное качество недр, отнеся их к публичной категории, установив исключительную государственную собственность на них. Ведь главным для выживания человечества является необходимость сохранения естественной природной среды для устойчивого обеспечения населения всем необходимым.

С этой целью следует проанализировать понятие «право собственности» относительно недр как объекта собственности в том понимании, в котором оно в настоящее время отражено в законодательстве.

Некоторые исследователи, определяя собственность как совокупность материальных и нематериальных предметов, существующих в природе, считают, что она возникла раньше, чем право обладания ею, то есть само право собственности. Слово «собственность» происходит от греческого слова «собъ», означавшее свое имущество, «животы, пожитки, нажитки, богатство», или от слова «собина», выражавшего те же самые понятия. Собник или собинник был полным хозяином и господином вещи, а собность обозначала имя и всякую вещь как личное достояние кого-либо [4, с. 662].

Прежде всего сложилось понятие собственности на движимость, понятие же о личном праве на недвижимость возникло гораздо позднее и впервые было установлено римским правом, в соответствии с которым индивидуальная собственность (*dominium*) есть полное и исключительное правовое господство лица над телесною вещью. Причем к этому термину добавлялось выражение «*ex iure Quiritium*», то есть по праву квиритов, римских граждан. Даже это выражение означало принадлежность объекта римскому народу, а затем уже в виде частной собственности — римским гражданам. Только к концу периода республики для обозначения частной собственности стал применяться другой термин — «*propritas*» [7, с. 659].

В основе современного понятия права собственности лежит как понятие собственности по римскому праву, так и понятие собственности по казахстанскому праву, предусматривающее законодательное ограничение права владения, пользования и распоряжения. Статья 188 Гражданского кодекса определяет, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. По мнению Е. А. Суханова, «собственность представляет собой отношения между людьми по поводу вещей, заключающиеся в присвоении или в принадлежности материальных благ одним лицам (их коллективам) и собственно в отчуждении этих же благ от других лиц» [8, с. 7]. Собственность, с точки зрения материальных благ, — это, в первую очередь, присвоение. Таким образом, в отношениях права собственности относительно любого имущества лежит право присвоения материальных благ или отчуждения от кого бы то ни было своей вещи.

Права собственности на недра предполагает возможность собственника по своему усмотрению использовать принадлежащее ему имущество, к которому относятся и недра, но в пределах и ограничениях, установленных законом. Причем реализация полномочий владения, пользования и распоряжения различна. Извлечение полезных свойств

собственными силами пользователя признается действиями в рамках полномочия пользования, а передача в аренду, заключение других сделок по временному отчуждению имущества, направленных на получение прибыли, является распоряжением имуществом.

Таким образом, распоряжение выражается в действиях собственника, направленных на изменение принадлежности вещи. В связи с этим вполне закономерен вопрос: является ли вообще природа прав государства в отношении недр вещно-правовой, собственности? Ведь собственность — это, в первую очередь, присвоение материальных благ. Собственник имеет наибольшие экономические возможности распоряжения по сравнению с владельцем и пользователем.

Владение — это также и длительное пользование, характеризующееся неполным экономически реализуемым присвоением материальных благ. И. У. Жанайдаров пишет, что «в обыденном понимании данному правомочию ближе всего сопутствует понятие «держание». С правовой же точки зрения на сегодняшний день законодателю не удалось выявить правовые сущностные признаки права владения. Поэтому на практике, исходя из «принципа исключения» — то, что не покрывается правами пользования и распоряжения, является правом владения» [9, с. 47].

Развитие форм присвоения идет от пользования через владение собственностью. Основой же права государственной собственности на недра является публичный характер регулируемых отношений, связанный с тем, что недра в первую очередь являются основой жизнедеятельности казахстанского общества и поэтому нуждаются в регулировании их рационального использования, а значит, скорейшего выполнения обременения, направленного на их сохранение для настоящего и будущих поколений.

Следует определить основные задачи государства как субъекта права собственности на недра. В связи с этим в первую очередь должны быть определены критерии отнесения недр к государственной собственности. Отношение же к недрам как совокупности определенных благ проявляется чаще всего через организационно-управленческие функции. Они опосредуют общенародные потребности и интересы, приводят в движение механизм, при помощи которого реализуется власть народа как единого собственника.

Государство по своей сущности представляет собой организацию политической власти в обществе. В современных демократических странах государство все более выступает представителем интересов большинства населения и решает в равной степени вопросы, касающиеся

ся интересов как каждого человека, проживающего на его территории, так и населения страны в целом. Решая политические вопросы, являющиеся главными в обществе, государство тем самым оказывает влияние на весь ход общественной жизни страны [10, с. 153]. Кроме того, роль государства особенно важна относительно регулирования отношений собственности на недра, так как в любой стране государственная собственность призвана играть значительную роль в жизни общества и экономики страны. Основной задачей государства как представителя интересов всего общества в вопросах управления государственной собственностью на недра является обеспечение принципа справедливого и равного права каждого на пользование недрами как общественным достоянием, принципа равных возможностей получения материальных и иных благ от использования недр. Государство, выступая от лица всего общества, должно действовать в его интересах, в том числе и на международном уровне. Являясь основным субъектом международного права и обладая территориальным суверенитетом, государство призвано отстаивать интересы общества на международном уровне. Важным моментом является то, что государства суверенны и каждое правоспособно заключать международные договоры, реализуя важнейший элемент своей международной правосубъектности. Поэтому независимо от того, какой орган заключил международный договор, субъектом международного договора будет государство в целом, именно оно несет ответственность по заключенным договорам, является выражением государственной воли.

О. Е. Кутафин справедливо, на наш взгляд, отмечает, что «принадлежность основных объектов природы к исключительной собственности государства полностью исключает возможность их отчуждения в собственность других субъектов и обуславливает существование особой юридической категории — права пользования, которая является самостоятельным юридическим основанием обладания объектами природы, отличным от правомочия собственника или субъекта права оперативного управления имуществом» [3, с. 149].

Недра — монополярная государственная собственность, неотъемлемая и неотчуждаемая государством, исключенная из гражданского оборота, подлежащая использованию в общих интересах», — отмечают К. Б. Сафинов и В. И. Лебедь [11, с. 24]. Ни Конституция, ни Гражданский кодекс, а также специальное законодательство о недрах не предусматривают возможность участкам недр являться предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждения в иной

форме. В связи с тем, что Конституция объявила недра государственной собственностью, учитывая тот факт, что без них невозможно дальнейшее развитие государства, можно сделать вывод о том, что именно казахстанский народ более всего заинтересован в сохранении, восстановлении и рациональном использовании недр. В связи с тем, что единственным источником власти в Республике Казахстан является ее народ, следует признать, что именно народ Казахстана может быть единственным титульным собственником ее недр.

Конечно, «в совершенном государстве должна быть осуществлена справедливость», — говорил Платон [12, с. 207]. Но это только в совершенных государствах. Определяющим мотивом принятия государственных решений все более открыто становится обеспечение интересов группировок, стоящих у власти. Под флагом защиты общенациональных интересов принимаются нормативные правовые акты, которые на деле зачастую служат интересам коррумпированной номенклатуры. К сожалению, с этим трудно не согласиться. «Суть дела в том, — отмечает Г. В. Мальцев, — что государство в стратегическом плане все менее способно быть выразителем всеобщего интереса, то есть властной организацией, представляющей все общество; оно партикуляризируется в том смысле, что имеющиеся у него средства управления захватываются отдельными политическими группами и используются в частных интересах, выдаваемых за всеобщие» [13, с. 338]. Это подтверждается результатами проведенной приватизации в Казахстане, а также продолжающейся экономической политикой, направленной в основном на развитие ресурсодобывающих отраслей и пополнение бюджета за счет продажи ресурсов недр.

«Общество как публичный союз, — пишет Д. С. Львов, — не может само управлять своей собственностью. При этом необходимо определиться с вопросом о значении термина «управлять». Если под управлением считать осуществление предпринимательских или хозяйственных функций, то чиновник является не лучшей кандидатурой» [14, с. 232]. Однако это не означает, что он не может выполнять функции добросовестного агента общества.

На наш взгляд, государство как легитимный представитель интересов общества может и обязано выполнять полномочия, возложенные на него обществом, в том числе по владению, пользованию и распоряжению недрами в его интересах. Примером эффективного осуществления государством полномочий собственника недр является опыт развитых зарубежных стран, например Норвегии.

Государственное регулирование в настоящее время, по мере развития рыночного хозяйства, усложнения экономических и социальных проблем, является необходимым, так как целью происходящих реформ было заявлено построение демократического социально ориентированного государства. Государство как легитимный представитель интересов общества обязано выполнять полномочия, возложенные на него обществом, в том числе по владению, пользованию и распоряжению недрами в его интересах. К этому надо относиться как к непреложному факту, и общество обязано прилагать все усилия для того, чтобы Казахстан становился демократическим государством, каким оно провозглашено Конституцией, и могло осуществлять эффективный контроль над самим же государством и его органами. Для выполнения своих социальных функций государство должно исходить из критериев эффективности использования государственной собственности с целью повышения доходов бюджета и уровня жизни своих граждан.

Кроме того, особую роль, как уже отмечалось, в этом могли бы сыграть неправительственные организации как неотъемлемые части гражданского общества. Ведь специфика неправительственных организаций и их сущность определяются их полной независимостью от государства и каких-либо политических сил.

Неправительственные организации существуют во всем мире. Их основными атрибутами являются независимость от власти, демократические принципы построения и четко определенные программы действий, удаленные от политики. Закон «Об общественных объединениях в Республике Казахстан» от 31 мая 1996 года дает достаточный простор для их деятельности в нашем государстве [15]. Именно они, вместе с представительными органами власти, могли бы осуществлять от лица всего общества действенный контроль за выполнением государством полномочий собственника недр.

Подводя итоги, отметим, что обеспечение законодательно урегулированного действенного механизма парламентского контроля всех уровней, контроля органами местного самоуправления, а также общественного контроля за деятельностью исполнительной власти является необходимым звеном в реализации обществом своих прав собственника недр. При этом следует обеспечить реальное участие Парламента как представительного органа в контроле за исполнением законов в части распоряжения государственной собственностью на недра. При таких условиях государство сможет эффективнее осуществлять полномочия собственника недр от лица всего общества.

В условиях рыночной экономики Казахстана эти изменения в действующее законодательство являются крайне актуальными и позволят исключить неоднозначность толкования конституционных норм в законах и иных нормативных правовых актах, регулирующих отношения владения, пользования и распоряжения недрами.



1. Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 авг. 1995 г. (с изм. и доп. по состоянию на 23 марта 2019 г.). — URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>
2. *Гильманов А. З.* Собственность и стратификация общества: региональные национальные особенности // Материалы Всероссийского круглого стола. — Казань, 2001. — С. 31.
3. *Кутафин О. Е.* Конституционные основы общественного строя и политики СССР. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1985. — 411 с.
4. *Венедиктов А. В.* Государственная социалистическая собственность / отв. ред.: В. К. Райхер. — М.; Л. : Изд-во АН СССР, 1948. — 839 с.
5. Кодекс Республики Казахстан от 27 дек. 1994 года № 268-ХІІІ (с изм. и доп. по состоянию на 2 апр. 2019 г.). — URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_
6. *Даль В.* Толковый словарь живого русского языка : в 4 т. — М., 1989. — Т. 4. — 689 с.
7. *Брокгауз Ф. А.* Энциклопедический словарь. — СПб., 1900. — Т. 60. — 659 с.
8. *Суханов Е. А.* Лекции о праве собственности. — М., 1991. — 238 с.
9. *Жанайдаров И. У.* Право собственности как вещное право // Вещные права в Республике Казахстан / отв. ред. М. К. Сулейменов. — Алматы : Жеті Жарғы, 1999. — С. 37–59.
10. *Васильев А. В.* Теория права и государства : курс лекций. — М. : Изд-во РАГС, 2000. — 231 с.
11. *Сафинов К. Б., Лебедь В. И.* Комментарий к Указу Президента Республики Казахстан, имеющему силу закона, от 27 янв. 1996 г. «О недрах и недропользовании». — Астана, 2000. — 302 с.
12. *Платон.* Соч. : в 4 т. / пер. с древнегреч. С. А. Ананьина и др. — М. : Мысль, 1994. — Т. 3. — 645 с.
13. *Мальцев Г. В.* Понимание права. Подходы и проблемы. — М. : Прометей, 1999. — 419 с.
14. *Львов Д. С.* Экономика развития. — М. : Экзамен, 2002. — 512 с.
15. Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года «Об общественных объединениях» (с изм. и доп. по состоянию на 24 мая 2018 г.). URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z960000003_/history

УДК 349.6

Лизгаро Виктория Евгеньевна

г. Минск, Беларусь

Современные тенденции развития экологического управления в Республике Беларусь*

В статье исследуются основы экологического управления в Республике Беларусь, демонстрируются тенденции развития входящих в него элементов. На основе доктрины экологического права обосновываются необходимость и возможные подходы к совершенствованию законодательства, направленные на устранение пробелов правового регулирования данной области отношений.

Ключевые слова: экологическое управление, законодательство, контроль в области охраны окружающей среды, лицензирование, сертификация, экологический аудит.

Lizgaro Victoria Evgenievna

Minsk, Belarus

Contemporary Trends in the Development of Environmental Management in the Republic of Belarus

The article explores the basics of environmental management in the Republic of Belarus, demonstrates the development trends of its constituent elements. On the basis of the environmental law doctrine the necessity and possible approaches to improve the legislation, aimed at filling the gaps of legal regulation of relations in this sphere are substantiated.

Key words: environmental management, legislation, the control in the sphere of protection of the environment, licensing, certification, environmental audit.

Управление в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов направлено на обеспечение благоприятного состояния окружающей среды, достижение экологической безопасности и сохранение природных ресурсов для нынешнего и будущих поколений. В Республике Беларусь как суверенном и независимом государстве за последние десятилетия механизм управления в рассматриваемой сфере подвергался многочисленным преобразованиям, что связано с изменением национальной государственной экологиче-

* Статья подготовлена с использованием информационно-поисковой системы «ЭТАЛОН»: Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2019.

ской политики и процессами трансформации всей системы управления в общемировом масштабе. Развитие сферы экологического управления продолжается и сегодня. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» называет совершенствование государственного управления в рассматриваемой области в качестве одного из направлений государственной экологической политики [10, ст. 7].

Управление в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов основывается на определенных принципах, которые можно назвать специальными, что связано с особенностями объектов экологических отношений. К таковым относят: разделение функций природопользования и охраны окружающей среды; обеспечение приоритетов, гарантирующих право граждан на благоприятную окружающую среду; сочетание государственного регулирования с местной инициативой, участием общественности; подконтрольность органов государственного управления; гарантирование административного и судебного порядка обжалования решений органов управления; ответственность органов управления и государства за решения, приведшие к отрицательным последствиям в области окружающей среды; информирование и гарантирование права на получение достоверной информации в области окружающей среды; научная обоснованность и экспертиза принимаемых решений [15, с. 156]. В литературе отмечается, что государственное экологическое управление должно строиться на основе «разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов» [2, с. 178].

Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» закрепляет в качестве одного из основных принципов охраны окружающей среды «недопущение совмещения функций государственного регулирования, управления и контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и функций природопользования» [10, ст. 4]. Вместе с тем в Республике Беларусь на протяжении длительного времени Министерство лесного хозяйства как республиканский орган государственного управления по лесному хозяйству было наделено полномочиями на осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, ведением охотничьего хозяйства и охотой. Следует обратить внимание, что данный орган государственного управления в то же время выполняет задачу обеспечения потребностей отраслей экономики, юридических и физических лиц в древесине, лесоматериалах и другой лесной продукции [12, п. 3.5], имел и имеет

в настоящее время в своем подчинении юридические лица, ведущие лесное хозяйство [4, ст. 20]. Данное положение подвергалось справедливой критике в научной литературе [11, с. 176; 3, с. 19; 14, с. 13], так как являлось отступлением от принципов, упомянутых выше. Ситуация изменилась в положительную сторону только в 2019 году, когда контроль был исключен из перечня полномочий Министерства лесного хозяйства [4, ст. 12] и согласно ст. 106 Лесного кодекса осуществляется в соответствии с законодательством об охране окружающей среды и с законодательством о контрольной (надзорной) деятельности [6]. Данные преобразования связаны с общими процессами в системе управления (совершенствование контрольной (надзорной) деятельности в целом отразилось на правовом регулировании контроля в области охраны окружающей среды) [8]. Однако, согласно Положению о Министерстве лесного хозяйства Республики Беларусь, в его компетенцию входит осуществление контроля в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов путем проведения полевых мероприятий, мониторинга, мероприятий технического (технологического, поверочного) характера и иных форм контроля, предусмотренных законодательством о контрольной (надзорной) деятельности, за исключением проверок [12, п. 4.20].

В юридической литературе обращается внимание на важность четкого разграничения компетенции (полномочий) органов, осуществляющих управление [1, с. 48]. В связи с преобразованиями, рассмотренными выше, полномочия на осуществление контроля за охраной, защитой, воспроизводством и использованием лесного фонда *в форме проверок* переданы Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, которая является специально уполномоченным государственным органом, осуществляющим также государственный контроль за охраной и использованием диких животных, относящихся к объектам охоты и рыболовства; древесно-кустарниковой растительностью и иными дикорастущими растениями; землями под дикорастущей древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями); обеспечением рыболовными организациями сохранности рыбы, содержащейся в прудах этих организаций; контроль за ведением рыболовного хозяйства и рыболовством; контроль за ведением охотничьего хозяйства и охотой [8]. В то же время в Республике Беларусь наиболее широкими полномочиями по осуществлению экологического контроля наделено Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, в сферу деятельности которого входит контроль за использованием и охраной недр, в области охраны атмосферного возду-

ха и озонового слоя, за использованием и охраной вод, в области обращения с отходами [13, п. 5.6]. В части охраны растительного и животного мира данный орган государственного управления осуществляет контроль *в форме проверок* за охраной, защитой, воспроизводством и использованием дикорастущих растений и диких животных, *включенных в Красную книгу Республики Беларусь*, древесно-кустарниковой растительности и иных дикорастущих растений в границах населенных пунктов, а также *диких животных, не являющихся объектами охоты и рыболовства*. Такое разграничение сфер контрольной деятельности между Государственной инспекцией охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь и Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь вызывает определенные вопросы с практической точки зрения.

Изменение подходов к осуществлению некоторых функций экологического управления в отдельных случаях обусловлено процессами инновационного развития экономики, стремлением повысить инвестиционную привлекательность страны, создать благоприятные условия ведения бизнеса. Так, оптимизация порядка выдачи специальных разрешений (лицензий) вызвала сокращение работ и услуг, которые входят в состав такого вида деятельности, подлежащего лицензированию, как «деятельность в области воздействия на окружающую среду». Причем полное исключение деятельности, связанной с использованием природных ресурсов (например, заготовка древесины, ведение охотничьего, рыболовного хозяйства и др.), из лицензируемых видов произошло еще в 2011 году [7]. Однако данная тенденция продолжает сохраняться, примером тому служит принятие Указа Президента Республики Беларусь от 2 сентября 2019 г. № 326 «О совершенствовании лицензирования», в соответствии с которым для ведения деятельности, связанной с осуществлением контроля радиоактивного загрязнения, уже не требуется получения лицензии [9, п. 46]. Под такой деятельностью понимаются радиационное обследование территорий, участков лесного фонда, водных объектов, зданий и сооружений, оборудования, транспорта, определение содержания радионуклидов в лесной, сельскохозяйственной, промышленной и другой продукции, строительных материалах, воде, почве, воздухе, пищевых продуктах, лекарственно-техническом сырье, коммунальных отходах и других объектах контроля, а также определение поверхностного загрязнения и мощности дозы гамма-излучения. Ранее лицензии выдавались Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь при соблюдении соискателем определенных лицензионных требований (например, наличия необхо-

димых поверенных средств измерений и оборудования, схемы радиационного контроля). Лицензирование не ограничивается только выдачей разрешительных документов, но также включает в себя комплекс реализуемых государством мер, связанных с контролем за соблюдением лицензиатами при осуществлении разрешенной деятельности соответствующих требований и условий. Например, умышленное искажение результатов измерений при осуществлении контроля радиоактивного загрязнения являлось грубым нарушением законодательства о лицензировании и влекло прекращение действия лицензии. В законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов специальные нормы о лицензировании в рассматриваемой сфере отсутствуют вовсе.

Тесно связана с разрешительной системой в области охраны окружающей среды экологическая сертификация, которая на сегодняшний день имеет добровольный характер и является необходимым звеном при осуществлении экономической деятельности во многих сферах производства. Подсистема экологической сертификации продукции и производств была создана в рамках Национальной системы сертификации Республики Беларусь (на сегодняшний день — Национальная система подтверждения соответствия) в 1998 году, тогда же принято Положение об экологической сертификации продукции и производств в Республике Беларусь, утвержденное совместным приказом Минприроды и Госкомитета по стандартизации, метрологии и сертификации от 15 июня 1998 года — специальный нормативный правовой акт, который в настоящее время утратил силу. Новый документ, регулирующий данную сферу общественных отношений до настоящего времени не разработан, а закрепление основ данной процедуры на уровне общего ТКП 5.1.05-2012 «Сертификация систем управления» нельзя признать обоснованным. Кроме этого, в законодательстве отсутствует определение, отражающее все особенности, присущие экологической сертификации не только как форме подтверждения соответствия требованиям технических нормативных правовых актов, но и как одной из функций экологического управления. При этом объекты экологической сертификации закреплены в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [10, ст. 31]. Таким образом, мы наблюдаем определенную тенденцию сокращения или полного исключения из экологического законодательства специальных норм, регулирующих контроль, лицензирование в области охраны окружающей среды, экологическую сертификацию [5, с. 36].



1. *Балашенко С. А.* Государственное управление в области охраны окружающей среды. — Минск : БГУ, 2000. — 341 с.
2. *Бринчук М. М.* Экологическое право : учебник. — 2-е изд. перераб. и доп. — М. : Юристь, 2004. — 670 с.
3. *Лаевская Е. В.* Организационно-правовое обеспечение охраны лесов в Республике Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. — М., 1994. — 23 с.
4. Лесной кодекс Республики Беларусь : закон Респ. Беларусь, 24 дек. 2015 г., № 332-3 (с изм. и доп.).
5. *Макарова Т. И., Лизгаро В. Е.* О тенденциях в законодательстве Республики Беларусь об охране окружающей среды // Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. (ИГП РАН, Москва 19 июня 2018 г.) / отв. ред.: В. В. Устюкова, Ю. А. Каспров, Т. В. Редникова, О. А. Самончик. — М.: ИГП РАН, 2018. — С. 31–41.
6. О внесении изменений и дополнений в Лесной кодекс Республики Беларусь : закон Республики Беларусь, 18 дек. 2018 г., № 152-3 (вступил в силу 29 марта 2019 г.)
7. О лицензировании отдельных видов деятельности: указ Президента Респ. Беларусь, 1 сент. 2010 г. № 450 (в ред. Указа Президента Респ. Беларусь, 20 окт. 2016 г., № 379).
8. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 (в ред. Указа Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2017 г., № 376).
9. О совершенствовании лицензирования: указ Президента Респ. Беларусь, 2 сент. 2019 г., № 326.
10. Об охране окружающей среды: закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХІІ: в ред. Закона от 17 июля 2002 г. № 126-3 (с изм. и доп.).
11. *Петров В. В.* Экологическое право России : учебник для вузов. — М. : БЕК, 1995. — 557 с.
12. Положение о Министерстве лесного хозяйства Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 16 марта 2004 г., № 298 (с изм. и доп.).
13. Положение о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 20 июня 2013 г., № 503.
14. *Шахрай И. С.* Право специального лесопользования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. — Минск, 2003. — 20 с.
15. Экологическое право: учебник / С. А. Балашенко, Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро. — Минск : Вышэйшая школа, 2016. — 383 с.

УДК 349.41

Липски Станислав Анджеевич

г. Москва, Россия

Функции государственного управления земельными ресурсами и их законодательное обеспечение в постсоветской России

Предусмотренная действующим законодательством система государственного управления земельными ресурсами сформировалась в условиях СССР. В постсоветской России формально большая часть ее компонентов сохранилась и даже получила новое правовое регулирование. Рассмотрено, как в законодательстве урегулированы вопросы, связанные с ключевыми из этих компонентов. Сделан вывод, что требуются нормативно-правовая консолидация всего комплекса вопросов государственного управления земельными ресурсами, а также переосмысление места этого института в системе законодательства.

Ключевые слова: законодательство, государственное управление, система, категории земель, землеустройство, учет земель.

Lipski Stanislav Andzheevich

Moscow, Russia

Functions of state land administration and their legislative support in post-Soviet Russia

The system of state management of land resources, provided by the current legislation, was formed in the USSR. In post-Soviet Russia, most of its components have survived (formally) and even they received a new legal regulation. The author considered how the legislation regulates the issues related to the key of these components. The conclusion is that the complex of issues of state land administration needs regulatory and legal consolidation. Also we need to rethink the place of this institution in the system of legislation.

Key words: legislation, public administration, system, land categories, land use planning, land accounting

Государственное управление земельными ресурсами, с одной стороны, представляет собой разновидность управленческой деятельности государственных органов в целом, а значит, и правоотношения в данной сфере должны соответствовать общим подходам к системе государственного управления (разноуровневое и функциональное разделение органов государственного управления, их система и структура). Оно опирается на основополагающие подходы, ставшие универсальными для разных времен и народов. Таким является, например, контроль за

соблюдением обязательных для всех требований, установленных законом или иным нормативным актом, за выполнением конкретным исполнителем данного ему распоряжения. Поэтому государственное (как и муниципальное, да и любое социальное) управление представляет собой комплекс взаимодополняющих, но при этом относительно самостоятельных действий (элементов), объединенных выполнением общей функции, — это определенная система, включающая в себя:

- анализ состояния объектов управления, закономерностей их развития и разработанная на его основе программа осуществления управленческих действий;

- создание и упорядочение объекта управления, а также формирование субъекта управления;

- непосредственно регулирование: 1) нормативное, осуществляемое путем выработки и нормативного закрепления разного рода норм, команд, стимулов, запретов, рекомендаций, а также путем 2) адресного (командного) регулирования;

- контроль за соблюдением регулирующих предписаний;

- информационное обеспечение, на котором базируются все вышеперечисленные составляющие системы управления, и обеспечивающее их исследование процесса управления, то есть постоянный поиск развития и совершенствования системы управления [6, с. 37].

Некоторые другие подходы (методы) со временем меняются, например, наличие и неприкосновенность частной собственности, выступающей в качестве основы рыночной экономики. Но это происходит, когда пересматривается большинство принципов государственного и экономического устройства и организации государственного управления (в России такими стали 1917 г. и первые послереволюционные годы или начало 1990-х гг.).

Это как бы общая характеристика управления вообще.

С другой стороны, специфика непосредственно земельного управления обусловлена многоаспектностью использования земельных ресурсов и многообразием их полезных свойств. Ведь это — незаменимый, нерукотворный, пространственно ограниченный природный ресурс, который выступает в качестве, как минимум: 1) пространственной базы (места) для любой деятельности и территории государства (на которую распространяется его суверенитет); 2) средства производства в сельском и лесном хозяйстве (только земельные ресурсы обладают уникальной способностью почвенного плодородия); 3) части природного комплекса (взаимодействующей с иными природными средами — гидросферой, атмосферой и др.); 4) источника дохода при его использова-

нии и обороте (как для правообладателя, так и для государства, для общества — через налоги и сборы). Причем именно государство как носитель высшей публичной власти несет ответственность за состояние земельных ресурсов, соответственно при управлении в данной сфере ему принадлежит ведущая роль [2, с. 130].

Следует отметить, что последние 20–25 лет произошел отход от большинства административно-командных методов управления, применявшихся в советский период в самых разных сферах, включая земельную. Но по большому счету современная система мер по государственному управлению земельными ресурсами сформировалась в условиях СССР, и в своей основе она не изменилась, несмотря на весьма радикальные перемены земельного законодательства и характера земельных правоотношений отношений, произошедшие за последние 20 лет. Как правило, к компонентам этой системы относят следующие.

1. Установление целевого назначения земель и земельных участков (их отнесение к землям определенной категории). Это принципиально определено пп. 8 п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 7 и ст. 8 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ), а также Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». С конца 1990-х гг., когда сформировалось в качестве самостоятельной отрасли градостроительное законодательство, возник схожий с категориями земель институт — разрешенное использование земельных участков (РИЗУ).

В результате возникли их дублирование и вопрос о том, какой отраслью законодательства должен определяться правовой режим земель и земельных участков — земельным (первыми принципами которого провозглашены регулирование отношений по использованию и охране земли, причем исходя из представлений о ней: 1) как о части природы, 2) об используемом в сельском и лесном хозяйстве средстве производства — природном ресурсе, 3) о недвижимости, являющейся объектом имущественных прав; причем первые два аспекта землепользования имеют приоритет перед третьим или градостроительным (которое обеспечивает комплексное и устойчивое развитие территории и сбалансированный учет при осуществлении градостроительной деятельности экологических, экономических, социальных и иных факторов). При этом указанные отрасли пока не удалось гармонизировать даже терминологически, например, земельным участкам общего пользования (ЗК РФ) в градостроительном законодательстве соответствуют территории такого пользования [12, с. 142].

В 2018 г. Правительством Российской Федерации разработан и внесен в Государственную Думу законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)», которым предусматривается детальная регламентация вопросов РИЗУ в ЗК РФ. Это правильно, так как все ключевые моменты, связанные с земельными участками (их понятие и ключевые характеристики, процедуры их преобразования), закреплены в именно ЗК РФ. Одновременно уже 7–8 лет предпринимаются активные попытки исключить из законодательства институт категорий земель, встречающие не менее активную критику [1, с. 110–114; 3; 9]. Это, несомненно, приведет к смещению нынешнего баланса в соотношении земельного и градостроительного законодательства (в пользу последнего).

2. Осуществление мероприятий по охране земель как естественного ресурса, предусматривающих меры по сохранению и повышению ее продуктивности, соблюдение экологических требований в процессе ее использования. Это регулируется нормами гл. 2 ЗК РФ, некоторых специальных федеральных законов (таких как «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ или «О мелиорации земель» от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ) и ряда подзаконных актов. Примером такого акта является Правила проведения рекультивации и консервации земель (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2018 г. № 800), которые, с одной стороны, актуализируют прежние правила, установленные в совершенно иных социально-экономических и правовых условиях. С другой стороны, новые правила не вполне обоснованно меняют (фактически, наоборот) соотношение между рекультивацией и консервацией, также в них продолжен курс, начатый в 2008 г., на принижение роли землеустройства как инструмента управления земельными ресурсами.

3. Распределение земель между различными правообладателями, которое осуществляется путем изъятия и предоставления земельных участков, а в последние годы также путем резервирования земель. Соответствующие вопросы весьма подробно урегулированы в гл. V.1 и гл. VII.1 ЗК РФ. Проблемным вопросом здесь видится сокращение с 2015 г. региональных правомочий в сфере предоставления земельных участков, что не вполне соответствует не только ранее сложившейся практике (к середине текущего десятилетия во многих субъектах Российской Федерации действовали специальные законы), но и конститу-

ционному положению о совместном федерально-региональном ведении данной сферой правоотношений.

4. Специальный (кадастровый) учет земельных участков, который до 2008 г. осуществлялся в рамках государственного земельного кадастра, затем — в рамках государственного кадастра недвижимости (далее — ГКН) и сменившего его единого государственного реестра недвижимости (далее — ЕГРН). Законодательное регулирование было осуществлено тремя последовательно сменившимися друг друга федеральными законами: «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ, «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ и «О государственной регистрации недвижимости» от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ. Существенным недостатком в процессе развития законодательства в данной сфере стало то, что в ГКН, который пришел на смену земельному кадастру, не были включены сведения о земельных ресурсах (страны, регионов, муниципалитетов), неразмежеванных на участки (так как земельный фонд в целом не признан недвижимым имуществом). Кроме того, унификация в ГКН учета различных объектов недвижимости привела к недопустимому упрощению состава сведений о земле и его необоснованному крену к рукотворным объектам недвижимости (это же относится и к последующему ЕГРН). Это, наряду с другими проблемными вопросами состояния кадастрового учета в стране, неоднократно критиковалось учеными и специалистами [1, с. 81–84; 4].

5. Регистрация прав на землю, которая после 1998 г. «вошла» в систему единой государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а с 2017 г. объединена с ГКН.

6. Государственный мониторинг земель (это новый компонент в данной системе — с 1991 г.), ведение которого регулируется ст. 67 ЗК РФ и подзаконными актами. Отметим, что предусмотренный с 2015 г. мониторинг земель сельскохозяйственного назначения и иных используемых или предоставленных для нужд сельского хозяйства (пп. 4 п. 3 ст. 67 ЗК РФ) полноценно так и не введен; и даже полноценной правовой базы для его ведения нет.

7. Землеустройство, которое в советское время было, несомненно, ключевым инструментом управления земельными ресурсами [5], сейчас регулируется ст. 68 и ст. 69 ЗК РФ, а также Федеральным законом «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ, но все изменения, которые затем вносились в него, привели к тому, что этот закон, и без того недостаточно детализированный, по существу свел на нет значение института землеустройства в системе управления земельными ресурсами.

Так, в 2005 г. определение координат границ объекта землеустройства было заменено описанием их местоположения (это привело к снижению точности землеустроительных работ), в 2006 г. из состава землеустроительных работ исключены геодезические и картографические работы, в 2008 г. упразднено территориальное землеустройство, земельные участки исключены из числа объектов землеустройства, а также отменена обязательность землеустройства: а) при предоставлении и изъятии земельных участков, б) определении границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства, в) перераспределении земельных участков, используемых в сельскохозяйственном производстве, в 2014–2015 гг. из числа объектов землеустройства исключены зоны с особыми условиями использования территорий, а в 2017 г. — территории населенных пунктов и территориальные зоны.

8. Государственный контроль за использованием и охраной земель (в 2001–2011 гг. — государственный земельный контроль) с 2011 г. трансформирован в государственный земельный надзор (ограниченный лишь соблюдением требований законодательства).

9. Взимание земельных платежей, которое было введено с 1992 г. и первые 12 лет являлось компонентом системы управления земельными ресурсами, с 2004 г. превратилось исключительно в фискальный инструмент. Это обусловлено стремлением применить к земельным ресурсам те же подходы, что и к недвижимости, в частности согласно п. 1 ст. 65 ЗК РФ самостоятельный земельный налог как форма платы за использование земли должен взиматься до введения налога на недвижимость. И хотя о таком объединенном налоге много говорилось, но, скорее всего, гл. 31 и гл. 32 Налогового кодекса Российской Федерации сохранятся в нынешнем виде на перспективу, т. е. перехода к объединенному налогу на недвижимость не произойдет.

В результате можно констатировать, что формально (по составу компонентов) система управления земельными ресурсами сохранилась с советских времен. Но, по существу, ее уже давно нет как взаимосвязанной последовательности: 1) сбора информации о состоянии земельных ресурсов, 2) анализа закономерностей, 3) обоснованной программы воспринимать в качестве таковой Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 гг. (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р) вряд ли представляется возможным, 4) контроля. Кроме того, нет и полноценного нормативного регулирования в данной сфере, и даже не вполне очевидно, в рамках какой отрасли законодательства его осуществлять. В частности, представляется сомнительным

продолжать относить правовое регулирование регистрации недвижимости к земельному законодательству. Отмена же категорий земель (если это произойдет) приведет к новой волне экспансии градостроительного законодательства. То есть речь идет уже не просто о том, что земельное право в силу его комплексности пересекается с другими отраслями [11, с. 585], об изменении правовой природы некоторых видов общественных отношений, связанных с землями, земельными участками, реализацией прав на них.

Наконец, нельзя не отметить, что государственное управление в любой сфере должно иметь четко определенную цель. Применительно к земельным ресурсам — это, конечно же, рациональность их использования и охрана. Но раскрытия понятия «рациональное использование» земель (или земельного участка) в законодательстве нет. Впрочем, это относится и ко всем другим природным ресурсам [7; 8; 10].

Поэтому весь блок вопросов, связанных с государственным (и муниципальным) управлением земельными ресурсами, нуждается в нормативно-правовой консолидации, основанной на переосмыслении места этого института в системе законодательства.



1. Актуальные проблемы развития земельного законодательства и смежных отраслей (к международной научно-практической конференции «Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность», Государственный университет по землеустройству, 18 декабря 2018 г.) : монография / С. А. Липски, С. А. Боголюбов, Ю. Г. Жариков и др. — М. : ИП КИМ Л. А., 2018. — 186 с.

2. Земельное право : учебник для вузов / под ред. С. А. Боголюбова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2008. 400 с.

3. 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.

4. Жариков Ю. Г. Новое в законодательстве о кадастре земель и иной недвижимости // *Аграрное и земельное право*. — 2009. — № 12. — С. 92–98.

5. Липски С. А. Современное государственное управление сельскохозяйственным землепользованием // *АПК: Экономика, управление*. — 2003. — № 7. — С. 13–20.

6. Липски С. А. Трансформация системы государственного управления земельным фондом в постсоветской России (теория, методология, практика) : монография — М. : Гос. ун-т по землеустройству, 2017. — 316 с.

7. Лунева Е. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие и правовые критерии. // *Lex Russica*. — 2017. — № 8 (129). — С. 61–72.

8. *Лулева Е. В.* Соотношение понятий «рациональное природопользование» и «рациональное использование природных ресурсов» в экологическом праве // Экологическое право. — 2018. — № 6. — С. 7–13.

9. *Мельников Н. Н.* Теоретические основы отнесения земель к категориям и зонирования территорий в Российской Федерации // Хозяйство и право. — 2013. — № 3. — С. 74–83.

10. *Петрова Т. В.* Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 29–34.

11. *Сафин З. Ф., Лулева Е. В.* Применение принципов земельного законодательства как способ разрешения коллизий // Юридическая техника. — 2017. — № 11. — С. 558–560.

12. *Сафин З. Ф., Нигматуллина Э. Ф.* Понятие земель общего пользования и их правовой режим // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2010. — Т. 152, № 4. — С. 141–148.

УДК 349.6

Лисина Регина Владимировна

г. Казань, Россия

**Нарушение природоресурсного законодательства
при продаже прав на природные ресурсы
с «банкротных» торгов**

При продаже с «банкротных» торгов прав на природные ресурсы действующее правовое регулирование должно обеспечивать как возможность удовлетворения требований кредиторов, так и охрану природных ресурсов, включая их рациональное использование.

Ключевые слова: банкротные торги, природные ресурсы.

Lisina Regina Vladimirovna

Kazan, Russia

**Violation of natural resource legislation in the sale of rights to
natural resources from bankruptcy tenders**

When selling rights to natural resources at a bankruptcy bidding, the current legal regulation should provide both the ability to satisfy creditors' requirements and the protection of natural resources, including their rational use.

Key words: bankruptcy bidding, Natural resources.

Природные ресурсы предоставляются большинству хозяйственников. В результате банкротства субъектов предпринимательской деятельности с торгов реализуются как права на природные ресурсы, так и сами природные ресурсы.

При продаже с «банкротных» торгов прав на природные ресурсы действующее правовое регулирование должно обеспечивать как возможность удовлетворения требований кредиторов, так и охрану природных ресурсов, включая их рациональное использование. Зачастую конкурсные управляющие не учитывают нормы об оборотоспособности нерукотворных вещей, выставляют на торги ограниченные, изъятые из оборота природные ресурсы или ограниченные вещные права на природные ресурсы, которые не подлежат отчуждению. В результате возникают судебные споры, связанные не только с нарушением юридической процедуры проведения торгов, но и с действиями конкурсных управляющих, противоречащих требованиям природоресурсного законодательства. Кроме того, существуют проблемы при переоформлении прав на природные ресурсы, приобретенные на торгах по банкротству.

В соответствии с гражданским законодательством установлен запрет на реализацию земельных участков, предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования [1, п. 3 ст. 269]. Однако в правоприменительной деятельности суды не всегда учитывают указанное правило.

Так, Верховный Суд РФ [2] обратил внимание нижестоящих судов на то, что на торгах по «банкротству» продажа права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками запрещена. У организатора торгов (конкурсного управляющего должником) отсутствуют правовые основания оформлять сделку по распоряжению земельным участком, находящимся у должника в постоянном (бессрочном) пользовании. По приведенному примеру недействительными были признаны решение организатора торгов, торги, договоры купли-продажи не на основании того, что правом постоянного (бессрочного) пользования земельным участком запрещено распоряжаться, а на основании того, что размер задатка (8 302 500 руб.) превышал процентный барьер и превосходил общую сумму лотов (200 руб.) в несколько раз [3; 4].

Арбитражным судом было рассмотрено дело о реализации имущества на банкротных торгах, в которое было включено право недропользования [5]. Один из кредиторов должника обратился в суд с заявлением об исключении из состава имущества должника, предполагаемого к реализации на торгах, лицензий на право недропользования, поскольку

необоснованное включение в состав имущества должника данных лицензий значительно снижает привлекательность лота для потенциальных покупателей и, следовательно, ухудшает перспективу реализации имущественного комплекса в наиболее короткие сроки. Апелляционная инстанция пришла к выводу, что лицензия на право пользования участками недр не может быть включена в конкурсную массу, и, соответственно, право пользования недрами на основании лицензии не влияет на стоимость имущества должника, тем самым имущественные права должника и кредиторов не нарушаются. Следовательно, лицензия на право пользования недрами как административный акт не включается в конкурсную массу. В нее попадает только право пользования участком недр, а лицензия подлежит переоформлению.

Кроме того, в судебной практике встречаются споры, связанные с нарушением процедуры торгов по банкротству при реализации прав на природные ресурсы. Примечательно, что в правоприменительной деятельности встречаются противоположные правовые позиции по одному и тому же делу.

Так, заявитель обратился в суд с заявлением, в котором просил признать решение собрания кредиторов должника в части одобрения реализации права пользования озером в границах водопользования в соответствии с договором водопользования без проведения торгов недействительным [6]. Суд первой инстанции заявление удовлетворил, однако, суд апелляционной инстанции сослался на то, что по смыслу законодательства о банкротстве реализация имущества может осуществляться в исключительных случаях и без проведения торгов, при установлении того, что расходы по реализации будут обоснованы, минимальны и соотносимы с возможным экономическим эффектом от сделки, а также целесообразны в условиях банкротства должника. Таким образом, вышеуказанный пример говорит о том, что в правоприменительной практике отсутствует единообразие в области допущения реализации права водопользования на торгах по банкротству.

Правоприменительная практика пестрит примерами споров, связанных с нарушением норм при переоформлении права недропользования, приобретенного на торгах по банкротству. Так, судом [7] был рассмотрен спор об отказе компетентного органа в рассмотрении заявки о предоставлении права пользования участками недр по результатам участия заявителя в торгах по банкротству, основанном на том, что участником отношений по приобретению указанного права являлся учредитель юридического лица, то есть физическое лицо. В то время как

Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» установлено, что одним из случаев перехода права пользования участками недр к другому субъекту предпринимательской деятельности является приобретение субъектом предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)», имущества (имущественного комплекса) предприятия-банкрота (пользователя недр) при условии, что приобретатель имущества является юридическим лицом, созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации, отвечает квалификационным требованиям, предъявляемым к недропользователю законодательством Российской Федерации о недрах. В результате предметом спора выступало горнодобывающее предприятие, имеющее лицензию на право пользования недрами.

В ходе рассмотрения спора судебные инстанции справедливо отметили, что действующее законодательство не предусматривает возможности утраты права юридического лица на получение прав пользования участком недр и на переоформление лицензии, если имущество для данного юридического лица приобретено его учредителем — физическим лицом. Следовательно, то обстоятельство, что имущественный комплекс горнодобывающего предприятия был приобретен в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» не заявителем, а физическим лицом, не может препятствовать переоформлению права пользования недрами, ранее принадлежавшему предприятию-банкроту.

Таким образом, в правоприменительной практике зачастую предметом рассмотрения споров выступают нарушения в области природоресурсного законодательства при продаже прав на природные ресурсы с «банкротных торгов». Приведенное обстоятельство подтверждает то, что действующее законодательство нуждается в устранении противоречий.



1. Гражданский кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [в ред. от 18 авг. 2019 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

2. Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 1 июля 2016 г. № 305-ЭС16-3457. — Текст опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

3. Лунева Е. В. Электронные торги по предоставлению земельных участков, находящихся в публичной собственности, как способ обеспечения рационального землепользования // Журнал российского права. — 2019. — № 4. — С. 120–134.

4. Лунева Е. В., Сафин З. Ф. Обязательные электронные торги в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Конкурентное право. — 2017. — № 3. — С. 29–33.

5. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 18 окт. 2017 г. по делу № А33-8391/2015к57. — Текст опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

6. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 апр. 2016 г. № 18АП-3579/2016 по делу № А76-1425/2015 — Текст опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

7. Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 17 марта 2008 г. № А36-606/2007. — Текст опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

УДК 349.41

Лунева Елена Викторовна

г. Казань, Россия

Цифровые технологии в земельном праве: общая характеристика

Рассмотрены ожидаемые и уже применяемые цифровые технологии в земельном праве: 1) форма электронного документа схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории; 2) электронный документооборот, включая подачу различных заявлений в «электронном» виде и получение различных сведений и документов, в том числе выписок из ЕГРН, кадастрового плана территории; 3) единая система межведомственного информационного взаимодействия и подключаемых к ней соответствующих региональных систем; 4) обязательные электронные аукционы по продаже и аренде находящихся в публичной собственности земельных участков; 5) создание и использование специализированных баз данных и цифровых картографических, топографических и иных подобных основ, включая цифровые модели рельефа. Показано влияние цифровизации на земельно-правовое регулирование.

Ключевые слова: цифровизация, цифровые технологии, земельный участок, форма электронного документа, электронный документооборот, единая система межведомственного информационного взаимодействия, обязательные электронные аукционы.

Luneva Elena Viktorovna

Kazan, Russia

Digital technologies in land law: general characteristics

The expected and already applied digital technologies in land law are considered: 1) the form of an electronic document of the location scheme of the land plot or land plots on the cadastral plan of the territory; 2) electronic document management, including the filing of various applications in electronic form and the receipt of various information and documents, including extracts from the national registry, a cadastral plan of the territory; 3) a single system of inter-agency information interaction and related regional systems; 4) mandatory electronic auctions for the sale and lease of publicly owned land plots; 5) the creation and use of specialized databases and digital cartographic, topographic and other similar fundamentals, including digital elevation models. The effect of digitalization on land regulation is shown.

Key words: digitalization, digital technologies, land, electronic document form, electronic document management, a single system of interagency information interaction, mandatory electronic auctions.

Цифровизация деятельности человека стала стремительно проникать во многие сферы его жизни. Она становится инструментом организации и структурирования права и правовой среды [25]. Не являются исключением и земельные отношения. В земельном праве уже происходит использование отдельных цифровых технологий и предвидится появление новых их разновидностей.

Исследование земельного законодательства, судебной практики и научной литературы показало разнообразие цифровых технологий, применяемых в российской земельно-правовой действительности. К ним следует отнести:

1) форму электронного документа схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (далее — схема расположения земельного участка) (обязательная и альтернативная);

2) использование электронного документооборота, включая подачу различных заявлений в «электронном» виде и получение различных сведений и документов, в том числе выписок из Единого государственного реестра недвижимости (далее — ЕГРН), кадастрового плана территории;

3) использование единой системы межведомственного информационного взаимодействия и подключаемых к ней соответствующих региональных систем;

4) обязательные электронные аукционы по продаже и аренде находящихся в публичной собственности земельных участков (будут применяться со дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего юридическую процедуру проведения такого электронного аукциона);

5) создание и использование специализированных баз данных и цифровых картографических, топографических и иных подобных основ, включая цифровые модели рельефа.

I. Форма электронного документа схемы расположения земельного участка. Согласно п. 9 ст. 11.10 ЗК РФ подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется в форме электронного документа. Как исключение в бумажном виде указанная схема может быть составлена только в случае, если ее готовит гражданин для образования земельного участка, предоставляемого ему без проведения торгов.

Схема расположения земельного участка в форме электронного документа создается в виде файлов в формате XML с использованием XML-схем, размещаемых на официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее — Росреестр), а также в формате HTML [15]. XML-схема, используемая для формирования XML-документа, — схема расположения земельного участка в форме электронного документа (описание формата представления файлов обмена информацией, общие требования к заполнению схемы земельного участка на кадастровом плане территории в формате XML и описание структуры XML-файла) — утверждена Приказом Росреестра от 27 марта 2017 г. № П/0152 [11].

Графическая информация схемы расположения земельного участка в форме электронного документа создается в виде файла в формате PDF в полноцветном режиме с разрешением не менее 300 dpi. Качество электронного документа должно позволять в полном объеме прочитать графическую информацию.

С целью оказания содействия для подготовки схемы расположения земельного участка в форме электронного документа Росреестр разработал специальное руководство пользователя [22]. В соответствии с ним сервис подготовки схемы расположения земельного участка обеспечивает выполнение следующих функций: загрузка кадастрового плана территории, формирование границ земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, формирование схемы расположения земельного участка или земельных участков.

Схема расположения земельного участка в форме электронного документа заверяется усиленной квалифицированной электронной подписью

стью (далее — УКЭП) уполномоченного должностного лица исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, утвердившего такую схему (подписавшего соглашение, издавшего приказ, постановление, решение). Использование УКЭП связано с необходимостью идентификации субъекта, подписывающего информацию в электронной форме, и более высокой степенью цифровой защиты.

В правореализационной деятельности форма электронного документа схемы расположения земельного участка имеет существенное значение. В случаях предоставления для последующего утверждения схемы расположения земельного участка только в бумажном виде следует отказ в предварительном согласовании предоставления земельного участка в собственность [21], постоянное (бессрочное) пользование [17] и на ином праве. Аналогично, по причине отсутствия схемы расположения земельных участков в форме электронного документа, суды пришли к правильному выводу о законности бездействия Департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, выразившегося в ненаправлении для регистрации схемы расположения земельных участков и непередаче ее арендатору [18].

II. Использование электронного документооборота, включая подачу различных заявлений в «электронном» виде и получение различных сведений и документов, в том числе выписок из ЕГРН, кадастрового плана территории. Пунктом 5 ст. 39.11 ЗК РФ установлены способы подачи заявлений об утверждении схемы расположения земельного участка, заявлений о проведении аукциона в «молоточной» форме. Они могут быть поданы как лично заявителем или посредством почтовой связи на бумажном носителе, так и в форме электронных документов. Порядок и способы подачи указанных заявлений, если они подаются в форме электронных документов, установлен Приказом Минэкономразвития России от 14 января 2015 г. № 7 [14]. Аналогично заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка, заявление о предоставлении земельного участка (п. 2 ст. 39.14 ЗК РФ), заявление о заключении соглашения об установлении сервитута (п. 2 ст. 39.26 ЗК РФ), заявление о перераспределении земельных участков (п. 5 ст. 39.29 ЗК РФ), ходатайство об установлении публичного сервитута (п. 8 ст. 39.41 ЗК РФ), ходатайство об изъятии земельного участка для публичных нужд (п. 8 ст. 56. 4 ЗК РФ) и прилагаемые к ним документы могут подаваться в уполномоченный орган

гражданином или юридическим лицом в форме электронных документов.

Например, в форме электронного документа к ходатайству об установлении публичного сервитута прилагаются сведения о границах публичного сервитута, включающие графическое описание местоположения границ публичного сервитута и перечень координат характерных точек границ (п. 5 ст. 39.41 ЗК РФ). Требования к формату такого электронного документа установлены Приказом Минэкономразвития России от 10 октября 2018 г. № 541 [12].

Как альтернатива в форме электронного документа также может осуществляться декларация принадлежности к субъектам малого и среднего предпринимательства для участия в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка, включенного в перечни государственного и муниципального имущества, предусмотренные ч. 4 ст. 18 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [7] (п. 1.1 ст. 39.12 ЗК РФ). Указанная цифровая технология направлена на обеспечение временной и пространственной мобильности подтверждения принадлежности к соответствующей группе субъектов.

Электронная почта активно используется для передачи «электронных» документов. Например, если заявитель оставлял адрес электронной почты, то копия решения об установлении публичного сервитута в электронной форме (пп. 3 п. 7 ст. 39.43 ЗК РФ), проект соглашения об осуществлении публичного сервитута (п. 6 ст. 39.47 ЗК РФ) направляются ему по электронной почте.

В сентябре 2019 года ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Росреестра» был запущен сервис (<https://spv.kadastr.ru/>) по выдаче сведений из ЕГРН [1]. Он заработал в пилотном режиме в 51 регионе. Новая платформа позволяет сократить время предоставления информации до нескольких минут. Сервисом предусмотрена дистанционная оплата заказанных документов. В результате на официальном интернет-сайте Росреестра в рамках предоставления государственных услуг предусмотрена возможность получения в форме электронных документов выписки из ЕГРН об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости [13], выписки из ЕГРН о кадастровой стоимости объекта недвижимости [8], выписки из ЕГРН о правах отдельного лица на имевшиеся (имеющиеся) у него объекты недвижимости [16], выписки из ЕГРН о переходе прав на объект недвижимого имущества [13], выписки из ЕГРН о содержании правоустанавливающего документа

[13], кадастрового плана территории из ЕГРН, просмотра сведений по запросу посредством доступа к Федеральной государственной информационной системе ЕГРН без формирования электронного документа. Кроме того, на этом же сайте можно подать заявление на государственную регистрацию прав, заявление о постановке земельного участка на государственный кадастровый учет, заявление о постановке земельного участка на государственный кадастровый учет и государственной регистрации прав [16].

Все электронные документы, получаемые от органа регистрации прав, подписываются УКЭП сотрудниками Росреестра. Документы заявителя, межевой план в формате XML подписываются УКЭП заявителя или кадастрового инженера соответственно. На данный момент эта возможность поддерживается только в браузере Microsoft Internet Explorer. Помимо этого, у заявителя должен быть установлен сертификат и компонент САРКОМ.

С целью предотвращения незаконного предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН, был разработан Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части противодействия созданию «сайтов-двойников» на которых, в том числе за плату, предлагаются государственные услуги, оказываемые Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии» (ред. от 10 июня 2019 г.) [27]. Указанный законопроект предусматривает административную ответственность за перепродажу сведений ЕГРН третьим лицам. В настоящее время он пока не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

III. К цифровым технологиям в земельном праве также относится использование единой системы межведомственного информационного взаимодействия и подключаемых к ней соответствующих региональных систем (п. 20 ст. 11.10, п. 3 ст. 39.13, п. 4 ст. 39.42, п. 14 и п. 20 ст. 106 ЗК РФ). В соответствии с Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия (утв. постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697) [5] единая система межведомственного электронного взаимодействия — это федеральная государственная информационная система, предназначенная для организации информационного взаимодействия между информационными системами ее участников в целях предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме.

В юридической науке высказывается предложение о необходимости усиления и расширения межведомственного информационного взаимодействия. Так, в сфере земельных споров обосновывается целесообразность предоставления судьям прямого доступа к базам данных территориальных управлений Росреестра и территориальных органов Федеральной налоговой службы. В последней могут содержаться сведения о правах на земельные участки (право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения), о которых нет сведений в ЕГРН, поскольку такие права возникли еще до введения в действие Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», а правообладатель в свое время не удосужился их зарегистрировать [24].

VI. Обязательные электронные аукционы по продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и на право заключения договоров аренды таких земельных участков. В ЗК РФ существует норма об обязательной электронной форме аукциона по предоставлению «публичных» земельных участков (ст. 39.13 ЗК РФ), однако в настоящее время она не применяется. Согласно п. 7 ст. 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (с изм. от 31 декабря 2017 г.) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4] положения ст. 39.13 ЗК РФ будут применяться только со дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок проведения «земельных» аукционов в электронной форме. При этом законодательные новеллы о юридической процедуре проведения обязательного электронного аукциона по предоставлению «публичных» земельных участков должны быть помещены в ЗК РФ. Только в таком случае будет обеспечена внутриотраслевая системность земельного права в целом.

Полагаем, что частично правовая модель порядка проведения «земельных» электронных торгов может быть позаимствована из следующих областей:

- 1) банкротные торги;
- 2) закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- 3) закупки определенных товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц (госкомпаниями, госкорпорациями, естественными монополиями, обществами с государственным участием и др.).

В перечисленных областях используются как традиционные, так и обязательные электронные торги [3]. В публичной сфере имеются и другие электронные торги, однако они наделены альтернативным статусом. Речь идет о продаже государственного или муниципального имущества на аукционе, конкурсе, посредством публичного предложения, а также без объявления цены, которая, согласно ст. 32.1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) «О приватизации государственного и муниципального имущества» [6], может осуществляться и в электронной форме. Альтернативный вариант проведения электронного аукциона по продаже земельных участков единого института развития, передаче земельных участков единого института развития в аренду или безвозмездное пользование был установлен в конце 2017 г. в ст. 16.1-1 Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О содействии развитию жилищного строительства» [9]. Интересно, что процедура проведения последнего электронного аукциона осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», отсылающего к Постановлению Правительства РФ № 860 [10].

С 1 января 2019 г. в обязательной электронной форме также проводятся аукционы на право заключения договора аренды находящегося в публичной собственности лесного участка и аукционы на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений. Проведение таких аукционов обеспечивается оператором электронной площадки из числа операторов электронных площадок в сфере госзакупок (ст. 80 Лесного кодекса РФ).

Учитывая специфику предмета «земельных» электронных аукционов (права на земельные участки, находящиеся в публичной собственности), правовая модель порядка их проведения должна быть адаптирована к земельному законодательству. Важно отдельно проработать последовательность действий и перечень документов, подаваемых для участия в «земельных» электронных аукционах [2].

V. Создание и использование специализированных баз данных и цифровых картографических, топографических и иных подобных основ, включая цифровые модели рельефа. Указанные цифровые технологии в основном задействованы в управлении земельными ресурсами в качестве вспомогательных инструментов и обеспечении доказательственной базы по земельным спорам. Так, для оценки земель сельскохозяйственного назначения и выделения в натуре долевой земельной

собственности создается государственная почвенно-географическая база данных с формированием соответствующей цифровой картографической основы [23]. Цифровые топографические карты часто применяются при рассмотрении судами дел, связанных со спорами об уточнении границ земельных участков [26].

За рубежом цифровизация земельного права происходит не менее активно, чем в России, что выражается в использовании цифровых технологий в земельных отношениях по похожим направлениям деятельности. Например, во Франции создана онлайн служба по кадастровым планам и предоставлена возможность через портал государственных услуг заказывать и получать полную выписку о земельном участке. В этом же иностранном государстве при покупке земельного участка через онлайн услуги о нем предоставляется в электронном виде информация, начиная с расчетов стоимости и заканчивая данными о наличии полезных ископаемых в конкретном регионе [19]. Сделками по приобретению прав на земельные участки там занимаются нотариусы, к полномочиям которых отнесено проведение торгов, в том числе и в электронной форме [20].

Таким образом, в результате проведенного исследования можно прийти к выводу о расширении применения цифровой информации и цифровых технологий при реализации норм земельного права, которая будет продолжаться. В условиях распространения информационных технологий для обеспечения эффективного земельно-правового регулирования требуется научное осмысление не только положительных сторон цифровизации земельного права, но возможных рисков, неблагоприятных последствий от нее в виде дублирования официальных сайтов, взлома баз данных и иных злоупотреблений в сфере информации, процессах, методах и способах осуществления ее поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, использования и распространения.



1. В России запущен онлайн-сервис выдачи сведений из ЕГРН // Росреестр Федеральной кадастровой палаты : сайт. — URL: <https://kadastr.ru/site/press/news/detail.htm?id=10429616> (дата обращения: 09.09.2019).

2. *Лунева Е. В.* Электронные торги по предоставлению земельных участков, находящихся в публичной собственности, как способ обеспечения рационального землепользования // Журнал российского права. — 2019. — № 4. — С. 120–134.

3. Лунева Е. В., Сафин З. Ф. Обязательные электронные торги в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Конкурентное право. — 2017. — № 3. — С. 29–33.

4. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (с изм. от 31 дек. 2017 г.) // СЗ РФ. — 2014. — № 26 (ч. I). — Ст. 3377.

5. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия») : постановление Правительства РФ от 8 сент. 2010 г. № 697 (ред. от 20.11.2018) // СЗ РФ. — 2010. — № 38. — Ст. 4823.

6. О приватизации государственного и муниципального имущества : федеральный закон от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // СЗ РФ. — 2002. — № 4. — Ст. 251.

7. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 31. — Ст. 4006.

8. О реализации на интернет-сайте Росреестра возможности получения выписки из ЕГРН о кадастровой стоимости : письмо ФНС России от 07 февр. 2017 г. № БС-4-21/2140@. — Документ официально опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О содействии развитию жилищного строительства : федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. — 2008. — № 30 (ч. 2). — Ст. 3617.

10. Об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме : постановление Правительства РФ от 27 авг. 2012 г. № 860 (ред. от 26.09.2017) // СЗ РФ. — 2012. — № 36. — Ст. 4911.

11. Об организации работ по размещению на официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» XML-схемы, используемой для формирования XML-документа — схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в форме электронного документа : приказ Росреестра от 27 марта 2017 г. № П/0152. — Документ официально опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об установлении требований к графическому описанию местоположения границ публичного сервитута, точности определения координат характерных точек границ публичного сервитута, формату электронного документа, содержащего указанные сведения : приказ Минэкономразвития России от 10 окт. 2018 г. № 541 (зарегистрировано в Минюсте России 6 нояб. 2018 г. № 52612) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 07.11.2018.

13. Об утверждении отдельных форм выписок из Единого государственного реестра недвижимости, состава содержащихся в них сведений и порядка их заполнения, а также требований к формату документов, содержащих сведения Единого государственного реестра недвижимости и предоставляемых в электронном виде, опре-

делении видов предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и о внесении изменений в Порядок предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 23 декабря 2015 г. № 968 : приказ Минэкономразвития России от 20 июня 2016 г. № 378 (ред. от 29 марта 2019 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 24 авг. 2016 г. № 43384) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.08.2016.

14. Об утверждении порядка и способов подачи заявлений об утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, заявления о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заявления о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и заявления о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также требований к их формату : приказ Минэкономразвития России от 14 янв. 2015 г. № 7 (зарегистрировано в Минюсте России 26 февр. 2015 г. № 36232) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.02.2015.

15. Об утверждении требований к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории и формату схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в форме электронного документа, формы схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, подготовка которой осуществляется в форме документа на бумажном носителе : приказ Минэкономразвития России от 27 нояб. 2014 г. № 762 (ред. от 13 окт. 2016 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 16 февр. 2015 г. № 36018) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 18.02.2015.

16. Об утверждении форм заявления о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество, заявления об исправлении технической ошибки в записях Единого государственного реестра недвижимости, о внесении сведений в Единый государственный реестр недвижимости заинтересованным лицом, о внесении в Единый государственный реестр недвижимости записей о наличии возражения в отношении зарегистрированного права на объект недвижимости, записей о невозможности государственной регистрации права без личного участия правообладателя, записей о наличии прав требований в отношении зарегистрированного права, отдельных записей о правообладателе, отдельных дополнительных сведений об объекте недвижимости, требований к их заполнению, требований к формату таких заявлений и пред-

ставляемых с ними документов в электронной форме, а также формы заявления о внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о земельных участках и о местоположении на них зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, полученных в результате выполнения комплексных кадастровых работ : приказ Минэкономразвития России от 8 дек. 2015 г. № 920 (ред. от 26 сент. 2018 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 9 марта 2016 г. № 41343) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.03.2016.

17. Определение Верховного Суда РФ от 25 июня 2018 г. № 307-КГ18-7563 по делу № А66-1294/2017. — Документ официально опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Определение Верховного Суда РФ от 2 сент. 2019 г. № 303-ЭС19-13921 по делу № А51-20536/2018. — Документ официально опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Официальный интернет-портал государственных услуг Франции. — URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F258> (дата обращения 09.09.2019).

20. Официальный интернет-портал нотариальных организаций Франции. — URL: <https://www.notaires.fr/en/notaire/role-notaire-and-his-principal-activities/notarized-document-authentic-deed> (дата обращения 09.09.2019).

21. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 8 апр. 2019 г. № Ф07-3132/2019 по делу № А56-111425/2018. — Документ официально опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Руководство пользователя по подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории физическими лицами и сотрудниками органов государственной власти. — URL: https://lk.rosreestr.ru/files/Rukovodstvo_SRZU_FL_UL_OGV.pdf (дата обращения: 09.09.2019).

23. Сапожников П. М., Столбовой В. С. Методология создания информационного ресурса для целей оценки, контроля и мониторинга состояния земель сельскохозяйственного назначения // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2012. — № 10. — С. 82–91.

24. Сафин З. Ф., Лунева Е. В. Особенности применения элементов электронного правосудия при рассмотрении отдельных категорий дел (на примере земельных споров) // Вестник гражданского процесса. — 2019. — № 3. — С. 86–100.

25. Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. — 2018. — № 1. — С. 85–102.

26. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 117-АПГ16-3. — Документ официально опубликован не был. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search=%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%BD&npr=88067> (дата обращения 09.09.2019).

УДК 349.6+342.951

Макарова Тамара Ивановна

г. Минск, Беларусь

**Теоретико-методологический анализ
инновационных подходов к управлению в области
охраны окружающей среды**

В статье представлены результаты исследования современных подходов к управлению в области охраны окружающей среды. Процесс передачи ряда управленческих функций из компетенции государственного управления негосударственным юридическим лицам определен как «разгосударствление управления», предложены его критерии: принятие решений, создающих юридические факты, — прерогатива органов государственного управления; оценка достаточности и обоснованности планируемых природоохранных мер может осуществляться на бизнес-началах под контролем государственных органов.

Ключевые слова: экологическое право, охрана окружающей среды, государственное управление, правовой механизм охраны окружающей среды, функции государственного управления.

Makarava Tamara Ivanovna

Minsk, Belarus

**Theoretical and Methodological Analysis
of Innovative Approaches to Environmental Management**

The article presents the study results of modern management approaches in the field of environmental protection. The process of transferring a number of managerial functions from the competence of public administration to non-state legal entities is defined as “privatization of management”, its criteria are proposed: making decisions creating legal facts is the prerogative of government bodies; assessment of the adequacy and validity of planned environmental measures can be carried out on a business basis under state control.

Key words: environmental law, environmental protection, public administration, legal mechanism of environmental protection, public administration functions.

Наука экологического права в силу комплексности исследуемых ею общественных отношений и законодательства, эти отношения регулирующего [1], отвечая на вызовы и требования современности, традиционно включает в свой предмет вопросы управления в области охраны окружающей среды [2]. Современный взгляд на эту область общественных отношений в экологической сфере предлагает консолидировать функции, осуществляемые в рамках управленческой деятельности, в

единый организационно-правовой механизм охраны окружающей среды, что позволяет видеть совокупно все институционально оформленные средства и способы, при помощи которых осуществляется природоохранная деятельность, соотносить их между собой как с точки зрения содержания такой деятельности, так и с учетом этапа деятельности хозяйственной (прогнозирование, планирование, осуществление, прекращение), влияющей на состояние окружающей среды [3]. Именно объективно обусловленная комплексность экологического права явилась предпосылкой научного обоснования и формирования в праве, наряду с организационно-правовым, также экономического и идеологического механизмов охраны окружающей среды, имеющих самостоятельное содержание и направленных в совокупности на достижение глобальной цели — благоприятного состояния окружающей среды [4]. Отдельные элементы названных природоохранных механизмов закреплены в праве в качестве эколого-правовых институтов [5], которые в зависимости от поставленных задач реализуются как направления управленческой деятельности (функции) в рамках экологической функции государства.

Анализ сложившихся институтов, входящих в эколого-правовой механизм, показывает, что они объединяются вокруг базовых элементов механизма правового регулирования, таких как: создание нормы права (принятие нормативного правового акта) — действие права (правоприменение) — контроль за соблюдением законодательства — ответственность за нарушение законодательства, и содержат в себе специфику, присущую экологическим отношениям. В рамках этого (в целом традиционного) подхода на протяжении советского периода формировался механизм административно-правового регулирования, который на определенном этапе становится совершенно недостаточным для обеспечения благоприятного состояния окружающей среды, что, на наш взгляд, связано в первую очередь с признанием в начале 90-х годов XX века в законодательстве государств, образовавшихся на постсоветском пространстве, компонентов природной среды объектами гражданских правоотношений, что сообщило (а по сути, возвратило) им их исконную вещно-правовую природу, а права пользования такими ресурсами приобрели гражданско-правовую форму [6, с. 207].

Управленческое содержание имеют практически все правовые инструменты охраны окружающей среды. Так, формирование нормативной правовой основы охраны окружающей среды осуществляется не только посредством принятия нормативных правовых актов, содержа-

щих нормы экологического права, но также при помощи разработки технических нормативов, устанавливающих экологические требования, предъявляемые к технологическим процессам и соответствующим методам контроля. Основная задача экологического права — охрана окружающей среды и обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду — реализуется в правоприменительной практике органов государственного управления, юридических лиц и граждан при помощи самых разнообразных инструментов охраны окружающей среды, таких, например, как учет в области охраны окружающей среды посредством ведения государственных кадастров природных ресурсов и экологического паспорта предприятия; экологические сертификация, страхование, мониторинг. Функцию контроля выполняют такие эколого-правовые инструменты, как оценка воздействия на окружающую среду, стратегическая экологическая оценка, экологическая экспертиза, экологический аудит. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, в том числе вследствие правомерной деятельности, демонстрируют ответственность как государственно-властное принуждение и способ поддержания норм права [3].

Иновационным направлением совершенствования правового механизма охраны окружающей среды, которое мы можем определить термином «разгосударствление», является формирование самостоятельных от государственного управления природоохранных инструментов либо передача отдельных функций государственного управления в экологической сфере из ведения органов государственного управления государственным учреждениям, либо негосударственным юридическим лицам [7]. 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 от имени государства или органов местного управления (самоуправления), контрольная и надзорная деятельность, применение мер ответственности — сохраняются за уполномоченными органами государственного управления. К такого рода мерам охраны окружающей среды, осуществляемым вне государственного управления, но под контролем государства, в настоящее время можно отнести целый ряд эколого-правовых инструментов: экологический аудит и экологическую сертификацию, экологическое

страхование, оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС), стратегическую экологическую оценку (СЭО), производственный экологический контроль, локальный мониторинг.

Полагаем, что нерешенным остается вопрос о том, как далеко готово идти государство в направлении разгосударствления управленческих функций. С теоретико-методологической точки зрения требуется определить подходы и критерии в отношении направлений природоохранной деятельности, которые могут реализоваться за пределами государственного управления и вне рамок компетенции государственных органов, но под их контролем либо при их сопровождении.

Для выработки такого теоретического взгляда рассмотрим в качестве примера передачу согласно Закону Республики Беларусь 18 июля 2016 г. № 399-З «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» функции проведения государственной экологической экспертизы от Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь (далее — Минприроды) и его территориальных органов областного (Минского городского) уровня «подчиненной Минприроды организации» [8].

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, 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, основным из которых мы полагаем, следующее: *принятие решений, создающих юридические факты* (таких как выдача природоохранных разрешений, лицензий, контроль, применение мер ответственности) — прерогатива органов государственного управления, а *оценка достаточности и обоснованности планируемых или принимаемых природоохранных мер*, проводимая квалифицированными специалистами, может быть выведена за рамки осуществления ее в качестве государственно-властного полномочия, осуществляться на бизнес-началах, но под кон-

тролем государственных органов на основе общих начал такого контроля.

Требуемый от органа государственного управления специальной компетенции результат — *создание юридического факта в виде принятого решения, подкрепляемого соответствующим правоустанавливающим документом* (заключение государственной экологической экспертизы, природоохранная лицензия, комплексное природоохранное разрешение), на основании которого реализуется планируемая хозяйственная деятельность. Мы понимаем, что именно по этой причине с момента введения государственной экологической экспертизы (в 1993 г.) как специфического управленческого инструмента и вплоть до принятия нового закона (2016 г.) проведение государственной экологической экспертизы осуществлялось на принципиально иных, нежели теперь принципах. Так, источником финансирования ее проведения выступал республиканский бюджет; запрещалась ее организация и осуществление на основе договора с заказчиком (инициатором планируемой хозяйственной деятельности); наличие положительного заключения такой экспертизы являлось основанием для открытия финансирования планируемой хозяйственной деятельности, в отношении которой получено такое заключение. Согласно новому подходу, государственная экологическая экспертиза проводится на платной основе в соответствии с заключенным между заказчиком и исполнителем договором на ее проведение.

На наш взгляд, выведение государственной экологической экспертизы за пределы собственно государственного управления в целом меняет парадигму экологического сопровождения хозяйственной деятельности и, в частности, экологического управления на предпроектном этапе, поскольку принятие иных управленческих решений, таких как открытие финансирования, постпроектный анализ, контроль соблюдения экологического законодательства, применение мер ответственности напрямую связано с результатом государственной экологической экспертизы.

Изменение подхода также ставит вопрос о целесообразности двух дополнительных эколого-правовых инструментов, проводимых на предпроектном этапе, — ОВОС и СЭО. Если ранее до введения в действие Закона Республики Беларусь 18 июля 2016 г. «О государственной 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 территориаль-

ный орган Минприроды для принятия соответствующего управленческого решения, то теперь новым этапом (равно как и в отношении объектов, подлежащих СЭО) будет передача пакета документов еще одному юридическому лицу.

Однако налицо различия (в первую очередь для заказчика) в действиях, осуществляемых, с одной стороны, проектной организацией, которая проводит СЭО или ОВОС, а с другой — подчиненной Минприроды организации, уполномоченной на проведение государственной экологической экспертизы: в первом случае дается оценка (что прямо вытекает из названий самих процедур СЭО и ОВОС), во втором — государство на основе этой оценки разрешает приступить к осуществлению планируемой деятельности. Содержательно различия в результате состоят в том, что на этапах ОВОС и СЭО определяется степень возможного воздействия на окружающую среду при реализации планируемой деятельности; экологическая экспертиза призвана установить соответствие (несоответствие) планируемых проектных решений требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов. Отсюда и принципиальные различия в правовом последствии: ОВОС и СЭО представляют собой квалифицированную оценку достаточности и обоснованности планируемых природоохранных мер, а экологическая экспертиза в силу того, что она может быть положительной или отрицательной, т. е. разрешающей или запрещающей, формирует юридическое основание последующей деятельности. И именно ввиду того, что функция осуществления государственной экологической экспертизы передана из ведения органа государственного управления государственной организации, законодатель вынужден формировать новые рычаги воздействия в отношении организации, уполномоченной на осуществление этой функции, на что указывает ст. 17 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2016 г. «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду», закрепляющая за Минприроды полномочие по прекращению действия положительного заключения государственной экологической экспертизы.

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 при условии, что она соответствует

принципам управления и способствует оптимизации осуществления управленческих задач.

Однако общее правило, позволяющее проводить такого рода «раз-государствление» управления в области охраны окружающей среды на официальном уровне, пока не выработано. По нашему глубокому убеждению, принятие решений, создающих юридические факты, — прерогатива органов государственного управления, а оценка достаточности и обоснованности планируемых или принимаемых природоохранных мер, проводимая квалифицированными специалистами, может быть выведена за рамки осуществления ее в качестве государственно-властного полномочия, осуществляться на бизнес-началах, под контролем государственных органов.



1. *Бринчук М. М.* Комплексность как принцип экологического права // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / редкол.: В. И. Семенков (гл. ред.) [и др.] ; Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь.— Минск: Право и экономика, 2009. — Вып. 4. — С. 376–392.

2. *Балашенко С. А.* Государственное управление в области охраны окружающей среды. — Минск: БГУ, 2000. — 341 с.

3. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т. И. Макарова [и др.]; под науч. ред. Т. И. Макаровой. — Минск : БГУ, 2016. — 191 с.

4. *Makarova T. I.* Social importance of environmental law: criteria of values and effectiveness of law // *Kazan University Law Review*. — 2018; 2 (3): 7–17. DOI: 10.30729/2541-8823-2018-3-2-7-17.

5. Институты экологического права / С. А. Боголюбов [и др.] — М. : Эксмо, 2010. — 480 с.

6. *Макарова Т. И.* Теоретико-методологические проблемы систематизации экологического законодательства // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. — 2019. — Т. 161, кн. 1. — С. 206–218. — DOI: 10.26907/2541-7738.2019.1.206-218.

7. *Макарова Т. И.* Об инновационном подходе к управлению в области охраны окружающей среды // Традиции и инновации в праве : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоц. гос. ун-та, Новополоцк, 6-7 окт. 2017 г.: в 3 т. / Полоцк. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. юрид. центр; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. — Новополоцк : Полоцкий государственный университет, 2017. — Т. 2. — С. 223–226.

8. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс]: закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

УДК 349.6

Малая Татьяна Николаевна

г. Саранск, Россия

Особенности управления при осуществлении права публичной собственности на природные ресурсы

В статье рассмотрена взаимосвязь управления как формы осуществления права собственности на природные ресурсы и управления как государственной функции. Обоснован вывод о том, что эффективность управления зависит от четкой определенности и непротиворечивости законодательных актов разной отраслевой принадлежности.

Ключевые слова: право государственной собственности, управление, природные ресурсы, земля, лес, лесной участок.

Malaya Tatiana Nickolaevna

Saransk, Russia

Features of management in the implementation of public ownership of natural resources

The article deals with the relationship of management as a form of ownership of natural resources and management as a state function. It is argued that the effectiveness of governance depends on clear certainty and consistency of legislation of different branch of law.

Key words: state ownership, management, natural resources, land, forest parcel.

Объективные потребности развития индустриального общества вызывают необходимость межотраслевых исследований, касающихся охраны и использования природных ресурсов. Во многом это обусловлено взаимным влиянием публично-правового и частно-правового начал в регулировании отношений собственности на природные ресурсы. Осуществляемые в последние годы реформы в этой сфере, а также реальные результаты проводимых реформ позволяют говорить о том, что снижение эффективности усилий, которые направлены на создание правовой основы этих реформ, в определенной степени может быть связано с тем, что «сложившееся в нашей науке разделение сфер научных знаний часто представляет собой самостоятельные замкнутые системы, слабо соприкасающиеся друг с другом» [6, с. 156], что проявляется в принятии несогласованных нормативных правовых актов.

Это можно увидеть на примере регулирования отношений собственности на природные ресурсы, которое сегодня вряд ли возможно без применения различных способов воздействия на публично-правовые и

частно-правовые отношения, связанные с использованием собственником принадлежащего ему объекта природы. Доминирование государства в регулировании отношений по использованию и охране природных ресурсов бесспорно, что оправдывает применение императивного метода, проявляющегося не только в их детальном законодательном регулировании, но и в усилении государственного контроля. В свою очередь, диспозитивный метод, характерный для частно-правовых отношений, предоставляет возможность выбора вариантов использования объектов собственности. Поэтому необходимо при подготовке и принятии нормативных правовых актов найти тот оптимальный вариант сочетания использования обоих методов, позволяющий учесть как публичный, так и частный интерес участников вещно-правовых отношений, связанных с использованием природных ресурсов.

Особую актуальность это приобретает при регулировании отношений публичной собственности, т. к. государство одновременно выступает и в качестве законодателя (суверена), определяющего правовой режим природных ресурсов, и как собственник определенной их части, что позволяет ему выступать в качестве участника гражданско-правовых отношений.

Учитывая тот факт, что согласно статье 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности относятся к вопросам совместного ведения, то и к субъектам, уполномоченным определять пределы возможностей природопользователей, собственников, отнесены не только Российская Федерация, но и субъекты РФ, а в ряде случаев — муниципальные образования, которые, как и Россия, одновременно могут выступать и в качестве собственника, и в качестве праворегулятора соответствующих отношений.

Сложности при принятии управленческих решений связаны с тем, что в настоящее время нет четкого законодательного разграничения актов управления по осуществлению соответствующей публичной функции (акта власти) и акта управления по осуществлению правомочий собственника. Такое разграничение приобретает практическое значение при определении пределов компетенции соответствующего органа в случаях, когда публичное образование выступает в качестве участника частно-правовых отношений.

Как и в публичных отношениях, так и в гражданском обороте Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования участву-

ют через систему своих органов. Они приобретают и осуществляют свои права через уполномоченных физических лиц, представляющих органы государственной власти или органы местного самоуправления. Управление как функция государства, и управление как осуществление субъективного права государственной собственности осуществляются специальными субъектами, формирование которых установлено законодательством.

И в том, и в другом случае компетенция уполномоченных органов закрепляется в нормативных правовых актах. Однако в первом случае объем компетенции органа управления определяется предметом ведения, а во втором — в значительной мере зависит от закрепленного в законе правового режима конкретного вида природных ресурсов, принадлежащих ему на праве собственности. Это в полной мере относится и к регулированию отношений с участием муниципальных образований.

Назначение субъективного права государственной, муниципальной и частной собственности на природные ресурсы, равно, как и в отношении иных объектов, состоит в том, чтобы собственник мог на законных основаниях, в рамках предоставленных ему объективным правом возможностей, по своему выбору совершать действия, направленные на удовлетворение своих интересов. Эффективность управления при осуществлении правомочий права публичной собственности зависит от четкой определенности и непротиворечивости законодательных актов разной отраслевой принадлежности. В настоящее время говорить о скоординированности норм публичного и частного права, регулирующего отношения собственности на природные ресурсы, пока рано. На это обращают внимание многие исследователи, подтверждая свои выводы примерами из судебно-арбитражной практики [3, с. 198–199].

Статьей 9 Конституции РФ и принятыми в ее развитие отраслевыми законами предусмотрено многообразие форм собственности как в отношении земли, так и других природных ресурсов, что предполагает регулирование отношений собственности нормами не только публичного, но и частного права. В то же время, если посмотреть, например, нормы Земельного, Лесного и Гражданского кодексов, то следует констатировать, что утверждения о самостоятельности земель и лесов в качестве объектов собственности не беспорны [4, с. 71].

Земля и лес, как и другие природные ресурсы, являющиеся объектом присвоения, могут выступать в качестве особых объектов права собственности [1, с. 78–79; 2, с. 11]. Подобный подход можно увидеть в законодательстве ряда стран [5, с. 46], но в современном российском отраслевом законодательстве в качестве объекта собственности названы

не они, а земельные и лесные участки. Так, например, земля и лес как природные ресурсы сегодня исключены из числа объектов недвижимости (ст. 130 ГК РФ), но при определении оборотоспособности объектов гражданских прав, они названы в качестве самостоятельных объектов, которые ограничены в гражданском обороте (ст. 129 ГК РФ).

В связи с тем, что лесные участки определяются как разновидность земельных участков (ст. 8 Лесного кодекса РФ), можно утверждать, что они могут находиться не только в федеральной, но и иной публичной, а также и в частной собственности. Это означает, что Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования как собственники вправе рассчитывать на определенный доход от использования лесов, в том числе при передаче лесных участков в пользование.

Пока в большинстве своем они находятся в собственности Российской Федерации, но значительная часть прав по управлению лесными отношениями, касающаяся осуществления правомочий федерального собственника, передана на уровень субъектов Российской Федерации, а также частично — органам местного самоуправления. Реализация правовых норм о делегировании полномочий требует четкого отражения не только в лесном, но также в налоговом и земельном законодательствах, т. к. важно вовремя передать субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям финансовые средства, необходимые для их осуществления.

Объем полномочий субъекта РФ по наделению компетенцией региональных органов управления в отношении лесных участков, принадлежащих ему на праве собственности, может определяться не только федеральным законодателем, но и в законах субъекта РФ. При этом важно учитывать не только реальные возможности арендаторов, других лесопользователей по восстановлению и охране лесов, но и планировать собственные инвестиции, т. к. каждый собственник обязан нести бремя содержания своих объектов.

Однако пока ни четких критериев отнесения лесных участков к собственности субъекта РФ или к муниципальной собственности, ни процедуры такого разграничения не предусмотрено. В настоящее время отсутствуют законодательно установленные способы приобретения лесных участков в частную собственность. Все это затрудняет определение пределов полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления не только как лиц, осуществляющих соответствующие публичные функции, но и как лиц, осуществляющих правомочия собственника.

Акты управления часто выступают в качестве одного из элементов юридического состава, являющегося основанием прекращения (возникновения) права собственности на природные ресурсы в тех случаях, когда при регулировании отношений собственности используются частно-правовые способы. Любой гражданско-правовой договор об отчуждении, передаче в пользование природных ресурсов, принадлежащих публичному собственнику, может быть признан недействительным, если его заключение было основано на акте управления, принятом неуполномоченным органом или с превышением полномочий.

В заключение можно сказать, что только оптимальное соотношение публично-правовых и частно-правовых средств, используемых при регулировании отношений собственности на природные ресурсы, позволит разумно выстроить систему уполномоченных органов, необходимых для эффективного использования природных ресурсов и их сохранения.



1. *Васильева М. И.* Публично-правовая функция права собственности на землю в Российской Федерации // Актуальные проблемы охраны права собственности на природные ресурсы и объекты: междисциплинарный подход : сб. ст. участников Международной науч.-практич. конф., посвященной памяти члена-корреспондента Академии наук Республики Татарстан, докт. юрид. наук, проф., заслуженного юриста Республики Татарстан А. А. Рябова. Казань, 26–27 октября 2018 г. — М. : Статут, 2019. — С. 74–79.

2. *Зарицков А. В.* Право собственности публичных образований на землю в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Пенза, 2015. — 29 с.

3. *Жочкина И. Н.* К вопросу об охране права собственности на землю: баланс частных и публичных интересов // Актуальные проблемы охраны права собственности на природные ресурсы и объекты: междисциплинарный подход : сб. ст. участников Международной науч.-практич. конф., посвященной памяти члена-корреспондента Академии наук Республики Татарстан, докт. юрид. наук, проф., заслуженного юриста Республики Татарстан А. А. Рябова. Казань, 26–27 октября 2018 г. — М. : Статут, 2019. — С. 197–201.

4. *Малая Т. Н.* Правовой режим лесных участков // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2011. — № 4. — С. 60–64.

5. *Малая Т. Н.* Природные ресурсы как объекты права собственности: о соотношении природоресурсного и гражданского законодательства в определении их режима // Экологическое право. — 2009. — № 5/6. — С. 46–48.

6. *Малый А. Ф., Малая Т. Н.* Экономическая составляющая реформы местного самоуправления // Ученые записки юридического факультета. — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2008. — Вып. 11 (21). — С. 155–160.

УДК 349.41

Малышева Анжелика Викторовна

г. Саранск, Россия

**Вопросы законодательного регулирования
и судебной практики в сфере предоставления
земельного участка гражданам и юридическим лицам —
собственникам зданий, сооружений**

Статья посвящена проблемам правового регулирования правоотношений, возникающих в сфере предоставления земельных участков собственникам зданий, сооружений. Предметом анализа явились законодательство, регулирующее названные правоотношения, и судебная практика по спорам, возникающим в связи с отказом в приобретении земельного участка.

Ключевые слова: земельный участок; право собственности; предоставление земельного участка; объект недвижимости; здание, сооружение.

Malysheva Anzhelika Viktorovna

Saransk, Russia

**Issues of legislative regulation and judicial practice
in the provision of land to citizens and legal entities —
the owners of buildings, structures**

The article is devoted to the problems of legal regulation of legal relations arising in the provision of land to the owners of buildings and structures. The subject of the analysis was the legislation regulating the above-mentioned legal relations and judicial practice on disputes arising in connection with the refusal to purchase a land plot.

Key words: and parcel; property rights; provision of land; estate object; building, construction.

В соответствии со ст. 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) гражданам и юридическим лицам — собственникам здания, сооружения, предоставлено исключительное право на приобретение расположенного под зданием, сооружением земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Граждане и юридические лица приобретают земельные участки на праве собственности или аренды по своему выбору. Порядок и условия предоставления земельного участка названным субъектам регламентированы ст. 39.20 ЗК РФ, а также положениями главы 5.1 ЗК РФ.

Анализ законодательства и правоприменительной судебной практики позволяет выявить проблемы, обуславливающие возникновение препятствий на пути реализации собственниками недвижимости своего исключительного права [4; 5].

Так, несмотря на то, что данное право носит исключительный характер, на практике возникают ситуации, когда возможность приобретения собственником недвижимости земельного участка ставится под сомнение. В частности, это происходит в случаях, когда здание, сооружение расположено на земельном участке, обремененном правом постоянного (бессрочного) пользования другого лица. В такой ситуации, как правило, собственник здания, сооружения и обладатель права постоянного бессрочного пользования позиционируют себя в качестве лиц, имеющих равные права как на использование, так и на приобретение земельного участка в собственность или в аренду. При этом необходимо заметить, что притязания обладателя права постоянного бессрочного пользования имеют под собой законные основания. Землепользователи — граждане или юридические лица, используют земельный участок на праве, которое возникло у них по основаниям, установленным законом. Также землепользователи — юридические лица (за исключением указанных в п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ) согласно п. 2 ст. 3 ФЗ «О введении в действие ЗК РФ» обязаны переоформить право пользования земельным участком на право собственности или аренды. Граждане — обладатели права постоянного бессрочного пользования земельным участком вправе зарегистрировать право собственности на него (п. 9.1 ст. 3 ФЗ «О введении в действие ЗК РФ»).

Возникает вопрос: каким образом должна быть разрешена коллизия прав на приобретение одного земельного участка двумя (тремя и более) субъектами, в случаях, когда данное право принадлежит одновременно собственнику здания, сооружения, расположенного на указанном участке, и землепользователю — обладателю права на переоформление? Можно ли отказать собственнику здания, сооружения в предоставлении земельного участка в случае наличия права постоянного (бессрочного) пользования на этот земельный участок другого лица?

В настоящее время в судебной практике сформировался подход, в соответствии с которым право постоянного (бессрочного) пользования не является препятствием для приобретения земельного участка собственником объекта недвижимости, поскольку права собственника недвижимости являются «исключительными» — никто, кроме собственника здания, строения, сооружения, не имеет права на приватизацию

земельного участка, занятого таким зданием, строением, сооружением, либо на приобретение этого участка в аренду [1].

Несмотря на сложившийся в правоприменительной практике подход к разрешению подобных споров, необходимо признать, что на сегодняшний день вопрос о приоритете рассматриваемых прав на приобретение земельного участка не решен законодательно. Коллизия прав на приобретение земельного участка, который принадлежит на праве постоянного бессрочного пользования одному лицу и на котором расположено здание, сооружение, находящегося в собственности другого лица, сохраняется, в том числе, ввиду закрепления положения статьи 39.16 ЗК РФ, которая содержит закрытый перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка без торгов. Согласно п. 2 названной статьи в предоставлении земельного участка без торгов (а значит, и в предоставлении собственнику здания, сооружения, которые приобретают земельные участки с учетом правил данной статьи) должно быть отказано, если земельный участок предоставлен на праве постоянного бессрочного пользования.

Действующее земельное законодательство не ставит возможность реализации исключительного права на приватизацию земельного участка в зависимость от технического состояния объекта недвижимости, на нем находящегося. Однако на практике нередко возникает вопрос: вправе ли собственник разрушенного или частично разрушенного объекта недвижимости, эксплуатация которого по назначению невозможна, приватизировать земельный участок?

Как правило, суды встают на путь отказа собственникам полностью разрушенных объектов в праве на приобретение земельного участка. Очевидно, что полное разрушение объекта влечет прекращение статуса объекта недвижимого имущества. В соответствии с п. 1 ст. 235 ГК РФ гибель или уничтожение имущества является основанием прекращения права собственности. Данные обстоятельства исключают возможность приватизации земельного участка, расположенного под полностью разрушенным объектом.

Говоря о возможности приватизации земельного участка под частично разрушенным объектом, необходимо заметить следующее. Действующее законодательство четко не определяет правовой статус частично разрушенного объекта недвижимости. Судебная практика исходит из того, что право собственности на объект недвижимости сохраняется у собственника даже при значительном, но неполном его разрушении [2]. Данный подход объясняется тем, что, несмотря на значительные разрушения, здание (строение, сооружение) остается объектом

недвижимого имущества. Поэтому у его собственника сохраняется право на земельный участок, занятый этим объектом, а следовательно, и право на его приватизацию. Приватизация земельного участка невозможна лишь в случае, когда разрушение объекта недвижимости документально подтверждено, а прекращение прав на данный объект недвижимости зарегистрировано в органах Росреестра. В этом случае выкуп земельного участка возможен только лишь после восстановления объекта недвижимости.

Однако мы полагаем, что на сегодняшний день перед законодателем должен быть поставлен вопрос о необходимости исключения таких объектов, как частично разрушенные из перечня объектов недвижимости, земельные участки под которыми подлежат приватизации. Как известно, частично разрушенный объект в силу его разрушения не может быть годен к эксплуатации. В соответствии с действующим законодательством (п. 21 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ), собственник объекта, который нельзя эксплуатировать, не имеет права на приобретение земельного участка в собственность. Речь идет о собственнике объекта незавершенного строительства, который не приобретает права собственности на земельный участок. Представляется, что все обладатели вещных прав на объекты, относящиеся к недвижимому имуществу по признаку прочной связи с землей, должны иметь равный объем правомочий на приобретение земельных участков, на которых расположены эти объекты. Считаем, что в отношении собственников объектов незавершенного строительства и собственников частично разрушенных объектов, в части приобретения ими прав на земельные участки, должен быть установлен единый правовой режим.

В целях предотвращения выкупа земельного участка, на котором расположен частично разрушенный объект (в том числе и полностью разрушенный), необходимо установить в законе сроки действия документов, содержащих описание зданий и сооружений, по истечении которых, в случае приватизации земельного участка, заявитель должен будет предоставить в соответствующий орган, принимающий решение о предоставлении земельного участка в собственность, либо новый кадастровый паспорт, либо документ, подтверждающий, что объект существует и не перетерпел изменений с момента выдачи последнего документа, содержащего его описание.

При обращении граждан и юридических лиц с заявлениями о выкупе земельного участка под объектами недвижимости встает вопрос о размере земельного участка, подлежащего выкупу. Статья 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ), определяющая

особенности предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором расположены здание, сооружение, не устанавливает специальных критериев для определения границ земельного участка, подлежащего выкупу. Ее буквальное толкование позволяет прийти к выводу о том, что земельный участок, расположенный под объектом недвижимости, подлежит выкупу в полном объеме, даже если его площадь превышает размеры, необходимые для обслуживания здания, сооружения. Статья 39.16 ЗК РФ также не устанавливает такого основания для отказа в предоставлении земельного участка, как несоразмерность площади испрашиваемого участка площади участка, необходимой для эксплуатации расположенного на нем объекта недвижимости.

Правовая позиция судов по данному вопросу в подавляющем большинстве случаев сводится к тому, что для приобретения земельного участка в собственность под объектами недвижимого имущества собственник объектов недвижимого имущества должен представить доказательства, подтверждающие необходимость использования земельного участка испрашиваемой площади для эксплуатации приобретенных объектов недвижимого имущества, в том числе в заявленных целях [3].

Представляется, что позицию судов о допустимости приватизации земельного участка лишь в том размере, который необходим для функционирования находящейся на нем недвижимости, следует признать обоснованной. Она обусловлена необходимостью обеспечения баланса частных и публичных интересов при приватизации земли. На практике нередки случаи, когда гражданами и юридическими лицами осуществляются попытки приватизации земельного участка в размере площади, многократно превышающей площадь земельного участка, необходимую для использования находящейся на нем недвижимости.

Однако требование, в соответствии с которым обоснование площади выкупаемого земельного участка является необходимым, выработан исключительно правоприменительной практикой и не согласуется с положениями действующего законодательства о предоставлении земли. Необходимо вести речь о закреплении положений, направленных на обеспечение правового регулирования исследуемых правоотношений. В первую очередь положения, содержащего прямое указание на то, что приобретение в собственность земельного участка допускается в размере площади, необходимой для эксплуатации находящейся на нем недвижимости, и превышение такой площади влечет запрет на приватизацию земельного участка, а также положения, содержащего критерии, необходимые для определения (расчета) площади земельного участка.



1. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сент. 2015 г. № 304-ЭС15-9874 по делу № А03-24556/2013; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 июля 2017 г. № Ф08-5117/17 по делу № А53-34208/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 4 июля 2016 г. № Ф08-4533/16 по делу № А32-30693/2015.

2. Постановления ФАС Северо-Западного округа от 16 дек. 2009 г. по делу № А13-4437/2009, ФАС Уральского округа от 1 дек. 2009 г. № Ф09-8196/08-С6 по делу № А76-3376/2008-17-223, ФАС Уральского округа от 16 февр. 2007 г. № Ф09-11891/06-С6 по делу № А60-12199/2006.

3. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 апр. 2016 г. № 64-КГ16-2; Решение Центрального районного суда г. Кемерово № 2-3049/2017 2-3049/2017~М-2785/2017 М-2785/2017 от 4 авг. 2017 г. по делу № 2-3049/2017

4. *Кондратенко З. К., Мустакимов Н. С.* Актуальные проблемы определения земельных участков как объектов гражданских правоотношений // Градостроительное право. — 2016. — № 2. — С. 45–48.

5. *Кондратенко З. К., Кондратенко И. Б., Мустакимов Н. С.* К вопросу о прекращении права собственности на земельные участки // Марийский юридический вестник. — 2016. — № 1 (16). — С. 70–76.

УДК 349.41

Машкова Татьяна Юрьевна

г. Москва, Россия

Правовые и экономические инструменты современной дальневосточной земельной политики

Статья посвящена новой российской земельной политике, связанной с принятием в 2016 году специального закона «о дальневосточном гектаре». Положения закона изменили не только традиционные положения земельного, но и отдельные нормы природоресурсного и градостроительного законодательства. Рассмотрены новые правовые механизмы, а также меры экономического стимулирования современной дальневосточной земельной политики.

Ключевые слова: новая земельная политика, «дальневосточный гектар», правовое регулирование дальневосточных земель, экономическое стимулирование владельцев «дальневосточного гектара».

Mashkova Tatyana Yuryevna,

Moscow, Russia

Legal and economic instruments of modern far Eastern land policy

The article is devoted to the new Russian land policy associated with the adoption of a special law «On the Far Eastern hectare» in 2016. The provisions of the law have changed not only the traditional provisions of the land legislation, but also certain norms of natural resources and urban planning legislation. Not only new legal mechanisms are considered but also measures of economic stimulation of modern far Eastern land policy.

Key words: modern land policy, «Far Eastern hectare», legal regulation of the Far Eastern lands, economic stimulation of the owners of the «far Eastern hectare».

Первоначально принятый в 2016 году специальный закон «о дальневосточном гектаре» [1] (далее — ФЗ № 119, закон «о дальневосточном гектаре») распространялся на девять субъектов Дальневосточного федерального округа нашей страны. Однако его сфера действия была расширена специальным Указом Президента России в ноябре 2018 года еще на два российских региона, которые ранее относились к Сибирскому федеральному округу [2].

Указанным законом существенно изменены отдельные нормы традиционного природоресурсного, особенно земельного, законодательства. Также претерпели определенные специфические изменения положения градостроительного законодательства. Специальный федеральный законодательный акт, действующий уже более 3-х лет, стал серьезной эффективной государственной правовой мерой, направленной на выправление негативных демографических тенденций в дальневосточном регионе страны и на переселение в него людей из густонаселенной центральной части России, отражает конкретные российские геополитические интересы.

На сентябрь 2019 года правом безвозмездного закрепления дальневосточной земли, предусмотренного ФЗ № 119, воспользовались более 153 тысяч российских граждан из всех 85 субъектах РФ, а около 72 тысяч из них уже зарегистрировали свои права на истребованные земельные участки. Невысокий процент удовлетворенных заявок по программе «дальневосточного гектара» указывает на определенные сложности оформления и закрепления земельных участков за соискателями. Пока ожидаемые только за первый год действия программы переселения результаты на уровне 300 тысяч человек даже за 3 года ее действия едва

достигли и половины ожидаемого результата, что указывает на невысокую эффективность правовых механизмов дальневосточной земельной политики.

В то же время «переселенческий» ресурс дальневосточных территорий очень высок. По данным Общественной палаты РФ, свободных дальневосточных земель сельскохозяйственного назначения хватит для безвозмездной раздачи более чем двум миллионам потенциальных переселенцев [3]. А дальневосточных земель из состава Лесного фонда, по этим же данным, хватит еще на переселение более чем 30 млн человек, хотя вся многолетняя государственная программа переселения российских граждан призвана достичь более скромных показателей.

Т. В. Злотникова, исследуя данную проблему, отметила что «низкий процент удовлетворенных заявок указывает на недостаточную проработанность правовых механизмов закона о «дальневосточном гектаре», на громоздкость и противоречивость его норм, на трудноразрешимые в отдельных случаях сложности его правоприменения» [4]. Автор подтверждает свой вывод данными о том, что в первые два года действия закона около 80 % заявителей «дальневосточных гектаров» являлись жителями ДФО. Следовательно, в начальный период реализации программы серьезного увеличения численности дальневосточного населения за счет перераспределения населения из центральных районов России не произошло. Однако в последующее время процент участников дальневосточной программы из «недальневосточных» регионов сместился и составил ровно половину от всех претендентов на безвозмездные гектары.

Согласно нормам этого специального закона по программе «дальневосточного гектара» любому российскому гражданину предоставлено безвозмездное право на получение участка земли из состава земель государственной или муниципальной собственности площадью до одного гектара на территории девяти субъектов Дальнего Востока. С учетом передачи 2-х сибирских субъектов РФ в состав ДФО, с 1 августа 2019 года программа распространила свое действие на жителей Забайкальского края и Республики Бурятия, где воспользоваться «дальневосточным гектаром» могут на первом этапе только местные жители на территории «домашнего» региона.

После внесения в ФЗ № 119 соответствующих поправок, программа «дальневосточного гектара» распространена также на участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Также безвозмездно, т. е. совершенно бесплатно, проводится и оформление запрашиваемого земельного участка «дальневосточного гектара» через интернет-ресурс Федеральной информационной системы (далее — ФИС) — НаДальнийВосток.РФ, которая создана в соответствии с п. 3 ст. 3 закона «о дальневосточном гектаре» в целях наибольшего информирования и удобства потенциальных дальневосточных переселенцев. Параметры необходимой информации и порядок ее предоставления на данном информационном ресурсе разработан специально созданным Министерством РФ по развитию дальневосточных территорий (Минвостокразвития РФ). На указанном информационном ресурсе размещены организационно-правовые, финансово-инвестиционные особенности, связанные с реализацией государственной программы дальневосточного переселения, а также разнообразные справочно-информационные материалы с конкретными вопросами и разъяснениями применения специального закона. Такие законодательные и организационные меры позволяют любому россиянину совершенно безвозмездно подать онлайн-заявку на получение дальневосточной земли в максимально короткий период времени.

Несмотря на тот факт, что ФИС размещена на официальном сайте Росреестра, данные из указанной информационной системы не в полной мере соответствуют показателям по земельным участкам из ЕГРН (Единого государственного реестра недвижимости). Такая нестыковка приводит к судебным спорам и неоправданному затягиванию стартового периода времени для претендентов на «дальневосточный гектар». Можно согласиться с позицией Е. А. Галиновской и др., отметивших в комментарии к закону негативные последствия правоприменения ввиду отсутствия оперативного обмена между ЕГРН и ФИС данными по участкам дальневосточной земли, которые могут быть выделены в рамках программы переселения [5]. В частности, авторы указывают на возможные потенциальные массовые нарушения прав землепользователей и правообладателей земельных участков, а также отдельных норм земельного законодательства.

Именно этими противоречиями обусловлены характерные для большинства дальневосточных регионов нарушения, приводящие к судебным спорам. Их причиной является наложение границ испрашиваемых претендентами на «дальневосточный гектар» земельных участков на принадлежащие ранее на праве собственности местным гражданам земельные участки. Такие правовые нестыковки связаны либо с недостаточным вниманием уполномоченных должностных лиц местных администраций к проверке достоверности границ предоставляемых гражд-

данам в безвозмездное пользование земельных участков, либо с несоответствием кадастровых планов местности реальному расположению давно полученных, но надлежащим образом не оформленных земельных участков [6].

Дополнительно к ФИС Минвостокразвития РФ открыло АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке» (далее — АРЧК ДВ) со специальным сайтом [7]. Оно занимается оказанием информационно-консультативной поддержки переселенцам в трудоустройстве и прочих адаптационных моментах на новом месте в ДФО. На этом ресурсе для удобства получателей «дальневосточных гектаров» сформирован пакет бизнес-планов и портфель типовых решений с экономическими расчетами финансовых затрат и сроков окупаемости различных бизнес-проектов. Претенденту остается лишь выбрать интересующий проект и адаптировать его под природно-климатические условия того или иного дальневосточного региона.

Кроме того, на сайте АРЧК ДВ переселяющимся гражданам доступна полезная информация о многообразных мерах государственной поддержки. Среди них необходимо выделить самые весомые:

- выделение подъемных финансовых средств для переселения;
- льготное кредитование и ипотека на строительство;
- субсидии, стимулирующие развитие животноводства в личных подсобных хозяйствах;
- льготы на приобретение древесины для ИЖС;
- гранты и субсидии на создание и поддержку с\х производства и малых форм хозяйствования, в том числе, специальный грант «Начинающий фермер».

В течение первого года заявителю на участки дальневосточной земли необходимо определиться с видом использования участка, по прошествии трех лет освоения — подать декларацию о ходе освоения выделенной земли. И только к завершению пятилетнего срока успешного освоения земельного участка гражданин может получить его совершенно безвозмездно в длительную аренду сроком на 49 лет (в случае предоставления земель Лесного фонда РФ) либо в частную собственность (в случае получения гектара земли из состава земель сельскохозяйственного назначения).

В отдельных определенных дальневосточным законом случаях предусмотрен на льготных условиях выкуп дополнительной земли, превышающей размер одного га в расчете на одного гражданина.

Новая земельная политика на Дальнем Востоке стимулирует и создание новых механизмов. В частности, в последнее время активно об-

суждается инициатива создания инвестиционных судов [8], хотя такой новый для России судебно-правовой инструмент заслуживает всесторонней дискуссии и взвешенных подходов. При предусмотренном жестком профессиональном отборе потенциальных кандидатов в судьи инвестиционных судов для них обязательным условием является наличие общего юридического стажа не менее 15 лет (в судебной системе, или в банковско-финансовой сфере, или в бизнесе). Кроме того, необходимым условием для кандидата в судьи инвестиционного суда служит свободное владение английским языком. Несмотря на предполагаемую деятельность нового судебно-правового института в системе арбитражных судов, его предусмотрено наделить частичной компетенцией в области уголовного права. Главная цель создания первого такого инвестиционного суда во Владивостоке — привлечение зарубежных инвесторов. Его деятельность предполагается концентрировать не только для территории опережающего развития, свободного порта Владивосток, территории специального административного района (САР), но и в его компетенции в случае создания будут споры, связанные с реализацией программы «дальневосточного гектара».

На сложный характер правовых норм закона «о дальневосточном гектаре», что приводит и к трудностям правоприменения, указывают такие данные: несмотря на короткий, 3-летний срок его применения, ряд норм первоначальной редакции ФЗ № 119 уже упрямлен, включая две статьи 12 и 17, утратившие силу. Кроме того, шестью федеральными законами в около ста его норм внесены изменения.

Необходимо отметить, что актуальная проблема для большинства земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения, некогда задействованных в сельхозпроизводстве, но в последнее 20-летие, когда были резко снижены площади возделываемых сельскохозяйственных земель, заросших лесом, также является злободневной и в дальневосточных регионах. Можно констатировать, что пока и ФЗ № 119 не дает ясного правового решения с земельными участками этой категории земель, естественным путем заросшими лесными насаждениями. Очевидно, что при внесении в ближайшее время новых поправок в закон о «дальневосточном гектаре», которые уже анонсированы Правительством РФ, требуется учесть необходимость урегулирования и этой правовой неопределенности.

На площадках Восточного экономического форума (далее — ВЭФ), прошедшего в начале сентября т. г. во Владивостоке, состоялась сессия «Освоение «дальневосточных гектаров»: новые меры государственной поддержки». В рамках данного мероприятия Агентством по развитию

человеческого капитала на Дальнем Востоке представлена и подготовлена к запуску программа ипотечного кредитования для получателей «дальневосточных гектаров» со ставкой в 2 % годовых, публично одобренная Президентом РФ на площадках ВЭФ [9]. Эта беспрецедентная экономическая мера может стать дополнительным стимулом к развитию и повышению эффективности программы дальневосточного переселения, ведь около 50 процентов получателей «дальневосточных гектаров» выбрали вид использования земельных участков под строительство жилья (либо индивидуальное жилищное строительство, либо личное подсобное хозяйство) [9]. В настоящее время в среднем по Дальнему Востоку ипотечные кредиты предоставляются по процентной ставке около 9 %, что реально приводит к удвоению стоимости дома в течение 20-летней ипотечной выплаты. Поэтому сверхльготная ипотека даст новый импульс к успешной реализации новой дальневосточной земельной политики.

Другой успешной, но пока региональной мерой, озвученной в рамках ВЭФ, может стать пилотный проект в Приморском крае по расширению нормы предоставления льготной древесины, необходимой для строительства личного жилья получателей «дальневосточных гектаров». Об этом проекте поведал врио вице-губернатора Приморского края Михаил Петров [10]. Он рассказал о разработанном совместно с АРЧК ДВ законопроекте изменений в ФЗ № 119. В случае принятия указанных изменений, норматив добычи леса в целях строительства жилого дома будет увеличен до 200 кубических метров. Данная льгота также способна стимулировать граждан к получению «дальневосточных гектар».

Таким образом, разнообразные меры, активно предпринимаемые как на федеральном, так и на региональных уровнях, позволят повысить эффективность новой земельной политики, реализуемой в целях активного переселения россиян на дальневосточные территории страны.



1. 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 : ФЗ от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 : указ Президента

Российской Федерации от 3 нояб. 2018 г. № 632 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Рабочие тезисы Общественной Палаты РФ к общественной экспертизе проекта федерального закона... 8 апреля 2016 г. — URL: <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2192/newsitem/33499>.

4. Злотникова Т. В. Проблемы и перспективы новой земельной политики на дальневосточных территориях // Вестник Удмуртского государственного университета. Серия: Экономика и право. — 2018. — Вып. 5, т. 28. — С. 732–739.

5. Комментарий к Федеральному закону о предоставлении гражданам земельных участков на территории Дальневосточного федерального округа / Галиновская и др. — М.: ИНФРА-М, 2017. — С. 26.

6. Дачный участок жительницы Приморья отошел под дальневосточный гектар. — URL: dv.kp.ru/daily/26667.7/3688117/.

7. АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке».

8. Правительство поддержало идею создания инвестиционных судов. «Известия» — URL: iz.ru...pravitelstvo-podderzhalo...sozaniia...sudov 2018-09-11 16:14:52»>.

9. На Восточном экономическом форуме рассказали о подготовке льготной ипотечной программы для получателей «дальневосточных гектаров». — URL: <https://надальнийвосток.рф/news/detail?id=634>.

10. В Приморье удвоят льготу на древесину для получателей «дальневосточных гектаров», планирующих строительства жилья. — URL: <https://надальнийвосток.рф/news/detail?id=635>.

УДК 349.41

Медведева Анна Геннадьевна

г. Йошкар-Ола, Россия

Предоставление земельного участка отдельным категориям граждан в собственность бесплатно

Статья посвящена вопросу о предоставлении земельных участков отдельным категориям граждан в собственность бесплатно. В ней рассматривается информация о случаях, порядке и особенностях предоставления земельных участков данной категории граждан. Также раскрыты некоторые проблемы, возникающие при предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства отдельным категориям граждан.

Ключевые слова: право собственности, земельные участки, индивидуальное жилищное строительство, однократное и бесплатное предоставление.

Medvedeva Anna Gennadievna

Yoshkar-Ola, Russia

The provision of land to certain categories of citizens in the property free of charge

The article is devoted to the issue of the provision of land to certain categories of citizens in the property for free. The article discusses information about cases, order and features of the provision of land plots of this category of citizens. Also disclosed are some problems that arise when providing land plots for individual housing construction to certain categories of citizens.

Key words: ownership, land, individual housing, one-time and free provision.

Жилищное обеспечение граждан, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий в целом, и особенно многодетных семей и семей, воспитывающих детей-инвалидов, является предметом постоянного повышенного внимания законодателя. Конституция Российской Федерации в ст. 7 провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Также в Конституции закреплено положение о том, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан.

Во многих международных актах, а также в статье 39 Конституции России провозглашено: «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом».

Если говорить о гарантиях, то к их числу относится и положение части четырнадцатой статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», закрепляющее право для инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов, на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства.

Само по себе первоочередное обеспечение земельными участками для индивидуального жилищного строительства является мерой социальной поддержки, направленной не на всех инвалидов, а на тех, которые нуждаются в получении такой социальной поддержки как дополнительной гарантии реализации их жилищных прав, то есть тех, которые состоят на жилищном учете или имеют основания для постановки на жилищный учет [3, с. 100].

Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Земельный кодекс Российской Федерации. Так, в кодекс была включена статья 39.5, устанавливающая исчерпывающий перечень случаев предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа. В частности, подпунктами 6, 7 статьи 39.5 ЗК РФ установлено, что предоставление земельного участка гражданину в собственность бесплатно осуществляется в случае предоставления:

– земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– земельного участка иным не указанным в подпункте 6 статьи 39.5 ЗК РФ отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных федеральными законами, отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 39.19 ЗК РФ порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39.5 ЗК РФ, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, основания для отказа в данном предоставлении, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Закон Республики Марий Эл от 27 февраля 2015 года № 3-З «О регулировании земельных отношений в Республике Марий Эл» устанавливает случаи, порядок и особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданину в собственность бесплатно. Также в ст. 5.3 указаны предельные размеры данных земельных участков. Согласно ст. 10 данного закона: «Предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину в собственность бесплатно осуществляется:

1) в случаях, установленных федеральными законами для отдельных категорий граждан;

2) постоянно проживающим на территории Республики Марий Эл гражданам, имеющим трех и более детей и состоящим на учете в каче-

стве нуждающихся в жилых помещениях или имеющим основания для постановки их на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях;

3) для индивидуального жилищного строительства или для ведения личного подсобного хозяйства с возведением жилого дома в границах населенного пункта постоянно проживающим на территории Республики Марий Эл:

– гражданам, являющимся участниками или инвалидами Великой Отечественной войны;

– гражданам, имеющим ребенка-инвалида;

– инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов;

– ветеранам боевых действий» и по некоторым другим основаниям.

Постановка граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно осуществляется по заявлению гражданина о принятии на учет в качестве лица, имеющего право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно. Форма заявления и состав прилагаемых к заявлению документов определяются Правительством Республики Марий Эл [2, с. 59].

На основании заявления гражданина уполномоченный орган в течение 30 календарных дней со дня регистрации заявления проводит проверку представленных документов, по результатам которой принимает решение о принятии гражданина на учет в качестве лица, имеющего право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно, либо об отказе в принятии на такой учет. Согласно п. 11 ст. 13 закона «О регулировании земельных отношений в Республике Марий Эл» уполномоченный орган отказывает гражданину в принятии его на учет в качестве лица, имеющего право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно, по следующим основаниям: заявление не соответствует установленной форме; к заявлению приложены не все документы, обязанность по представлению которых возложена на заявителя; представлены документы, которые не подтверждают право гражданина состоять на учете в качестве лица, имеющего право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно; гражданин состоит на учете в качестве лица, имеющего право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно, в другом уполномоченном органе и по некоторым другим основаниям.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, отдельным категориям граждан в собственность бесплатно осуществляется из целевых земельных фон-

дов Республики Марий Эл и муниципальных образований в Республике Марий Эл.

Граждане вправе отказаться от предложенного земельного участка из числа земельных участков, включенных в перечень. В случае отказа гражданина от предлагаемого ему земельного участка решение о предоставлении другому гражданину, состоящему на учете, указанного земельного участка в собственность бесплатно принимается не позднее 6 месяцев со дня поступления в уполномоченный орган такого отказа.

Предоставление земельных участков в собственность бесплатно осуществляется в порядке очередности принятия граждан на учет. При этом гражданину, стоящему на учете первым, предлагается земельный участок, имеющий первый порядковый номер в целевом земельном фонде, второму — второй, и так далее.

Практическая реализация данных социальных мер сопряжена с достаточно серьезными препятствиями на практике. Отметим, что в густонаселенных регионах страны спрос на меры господдержки традиционно высок. Так, к примеру, в городах Москве и Санкт-Петербурге свободных земель практически нет. В Чеченской Республике и в Республике Ингушетия, где демографическая ситуация значительно лучше, чем в целом по России, рождаемость сверхвысокая, возможность предоставления земельных участков значительно ограничена. Существует дефицит участков, необходимых для обеспечения всех льготных категорий граждан.

Не все новые обладатели земельных участков могут сразу приступить к строительству жилья в связи с отсутствием денежных средств, результате чего выделенные земельные участки гражданами, как правило, не осваиваются, а реализуются (продаются) [1, с. 34].

Среди данных категорий граждан имеются такие, у которых не погашены ипотечные кредиты на покупку или строительство жилья, имеются земельные участки, доставшиеся в наследство, и т. п.

В таких условиях для решения проблем необходимо разработать и внести некоторые изменения в нормативную базу, обеспечивающую реализацию прав рассматриваемых категорий граждан на получение земельных участков. К примеру, можно предусмотреть выдачу «Земельных сертификатов», которые бы давали возможность предоставления компенсационной денежной выплаты, исходя из рыночной стоимости земельного участка, как альтернативное предоставление.



1. *Хисматуллин О. Ю., Арутюнян М. С.* Актуальные вопросы совершенствования законодательства в сфере реализации жилищных прав сотрудников полиции // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 6 (85). — С. 34–35.
2. *Хисматуллин О. Ю., Арутюнян М. С.* К вопросу о правовом регулировании государственной регистрации некоторых видов объектов недвижимого имущества // Правовое государство: теория и практика. — 2010. — № 4 (22). — С. 59–60.
3. *Шарно О. И., Фролов С. А.* К вопросу о тенденциях правового регулирования предоставления земельных участков под строительство // Legal Concept. — 2017. — № 4. — С. 100–101.

УДК 349.41

Медведевко Ксения Антоновна

г. Москва, Россия

Предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов: проблемы правоприменения

Статья посвящена некоторым проблемам, которые возникают в процессе предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, без проведения торгов. Автор обосновывает целесообразность единообразного применения судами новых положений законодательства, которые регулируют порядок заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Ключевые слова: аренда, государственная и муниципальная собственность, земельный участок, объект незавершенного строительства, право пользования земельным участком, торги.

Medvedenko Xenia Antonovna

Moscow, Russia

Provision of a land plot for rent without tendering: problems of law enforcement

The article is dedicated to some problems that arise in the process of renting land plots that are in state and municipal property, without tendering. The article substantiates the appropriateness of the uniform application by the courts of new provisions of the law that regulate the procedure for concluding a lease agreement for a state and municipal land plot.

Key words: rent, state and municipal property, land, construction in progress, the right to use the land, tendering.

Договор аренды земельного участка является одним из самых распространенных механизмов получения права на использование земельного участка. 1 марта 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который привнес существенные коррективы в нормативно-правовое регулирование порядка заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. На первый взгляд, закон, целями принятия которого являлись устранение множества пробелов в регулировании порядка предоставления земельных участков, минимизация злоупотреблений со стороны органов власти и, как совершенно справедливо отметила Федеральная антимонопольная служба, «разрешение вопроса равного доступа к использованию земли», должен был внести некую ясность в правоприменительную практику. Однако, как видно из анализа судебной практики, суды далеко не всегда одинаково трактуют нормы, регулирующие данные правоотношения. Представляется целесообразным разделить проблемы, которые возникают на практике в связи с применением новых положений в ЗК, на три блока:

1) Несмотря на то, что предметом рассматриваемых нами правоотношений всегда является земельный участок, суды при разрешении споров данной категории нередко ссылаются на нормы гражданского законодательства (в обход приоритета земельного законодательства при регулировании отношений, возникающих с землей), результатом чего является удовлетворение требований арендаторов о продлении договора аренды земельного участка на основании статей 610, 621 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). Так, например, Арбитражный суд Московской области, удовлетворяя требования арендатора земельного участка, в частности о продлении договора аренды земельного участка, сослался на нормы ГК РФ, а именно на ст. 610 и 621 ГК РФ. Суд не смутило даже то обстоятельство, что земельный участок был предоставлен Обществу для целей строительства: «Более того, земельный участок предоставлялся обществу для целей строительства, обществу выдано разрешение на строительство сроком до 9 сентября 2017 года (с учетом его продления), то есть на срок, превышающий срок договора аренды. В связи с чем, суд приходит к выводу, что договор аренды земельного участка в силу пункта 2 статьи 621 Гражданского кодекса РФ считается возобновленным на неопределенный срок». С такой позицией солидарен и АС Ростовской области, который согласился с доводом истца о том, что договор аренды был автоматически про-

длен на неопределенный срок также на основании положений ГК РФ: «В течение пяти лет обществом добросовестно и в полном объеме исполняются обязанности по внесению арендной платы за пользование земельным участком. В соответствии с п. 2. ст. 621 ГК РФ и ст. 610 ГК РФ договор аренды возобновлен на неопределенный срок». Схожая правовая позиция содержится и в решении АС Свердловской области. Суд, удовлетворяя заявленные требования со ссылкой на ГК РФ, в мотивировочной части решения указал на то, что «в регулировании земельных отношений должны гармонично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства».

2) Согласно действующему законодательству, для реализации права на продление договора аренды земельного участка для завершения строительства необходимо соблюдение совокупности условий, установленных п. 3, п. 4 ст. 39.6 ЗК РФ, однако в практике встречаются примеры, когда суды удовлетворяют требования арендаторов о продлении договора аренды в отсутствие совокупности вышеуказанных условий. Так, Арбитражный суд Тюменской области обязал Департамент имущественных отношений однократно продлить договор аренды земельного участка без проведения торгов на основании пп. 10 п. 2 и п. 4 ст. 39.6 ЗК РФ, не смотря на то что, на участке отсутствовал объект незавершенного строительства. Суд посчитал, что достаточным основанием для однократного продления договора аренды является принятие заявителем всех необходимых мер для надлежащего исполнения по договору. С позицией нижестоящей инстанции согласился и Верховный Суд РФ, подтвердив, что Общество действительно «осуществляло все возможные действия, хоть и не свидетельствующие о возведении объекта недвижимости, но являющиеся необходимыми для начала строительства комплекса». Верховный Суд также отметил, что действия Общества, а также действия Департамента по отказу в продлении срока действия договора аренды подлежат оценке на предмет добросовестности. Однако уже спустя год Верховный Суд, при рассмотрении схожего дела, указал на необходимость наличия совокупности условий, установленных пунктами 3 и 4 статьи 39.6 ЗК РФ, и отказал заявителю в однократном продлении договора аренды земельного участка на основании того, что на нем отсутствовал объект незавершенного строительства. При этом было указано, что правовая позиция, сформулированная в определении Верховного Суда РФ, где суд встал на сторону застройщика, оценив его действия на предмет добросовестности, «не подлежала применению к спорным правоотношениям, поскольку основана на иных фактических обстоятельствах».

3) Как установлено действующим законодательством, пп. 10 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ и п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ в совокупности являются частным основанием для однократного продления земельного участка без проведения торгов. Ключевое условие здесь — наличие объекта незавершенного строительства на земельном участке. Пленум Верховного Суда РФ сформулировал критерий признания строящегося объекта объектом незавершенного строительства: на нем должны быть «завершены работы по сооружению фундамента или аналогичные им работы». Однако в судебной практике до сих пор не сложилось единого мнения относительно вопроса, обязательно ли наличие сведений о данном объекте в Едином государственном реестре недвижимости (далее — ЕГРН) для однократного продления договора аренды земельного участка без проведения торгов по основаниям, предусмотренным пп. 10 п. 2 ст. 36.6 ЗК РФ и п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ. Ярким примером может послужить дело, по которому суды первой, апелляционной, кассационной инстанций, а также Верховный суд РФ высказывали диаметрально противоположные позиции.

Суть дела заключалась в том, что Общество с ограниченной ответственностью «Многофункциональный комплекс» обратилось в суд за признанием незаконным отказа Администрации и Комитета по управлению имуществом в предоставлении в аренду земельного участка без проведения торгов. Заявитель ссылался на то, что на земельном участке находился объект незавершенного строительства, а именно: фундамент — 100 %, несущий монолитный каркас — 100 %, ограждающие конструкции — 90 %, наружные сети — 10 %, внутренние сети — 0 %. То есть формально возведенный объект соответствовал всем признакам объекта незавершенного строительства, сформулированным Верховным судом РФ. Однако, несмотря на данное обстоятельство, Администрация и Комитет по управлению имуществом отказали в продлении договора аренды земельного участка без проведения торгов по основаниям, предусмотренным пп. 10 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ и п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ, сославшись на то, что Обществом не были представлены документы, подтверждающие государственную регистрацию права собственности на данный объект. Суд первой инстанции согласился с доводами ответчика по делу и указал на то, что по смыслу ст. 219 ГК РФ, «право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации». В свою очередь, суд апелляционной инстанции отменил решение АС Московской области, отметив, что обязательность наличия регистрации права собственности на объект неза-

вершенного строительства для заключения договора аренды без проведения торгов «лишено какого-либо смысла и, по сути, может быть отнесено к излишним административным барьерам при взаимодействии с лицами, заинтересованными в предоставлении земельных участков». Более того, суд, используя методы исторического и теологического толкования, пришел к выводу о том, законодатель намеренно предусмотрел для владельцев (а не для собственников!) объектов незавершенного строительства право на заключение договора аренды без проведения торгов сроком на три года с целью достройки. Апелляционная инстанция также указала и на то, что под «собственником» по смыслу п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ понимается не конкретно правообладатель объекта (право собственности которого зарегистрировано), а «фактический владелец такого объекта (в отсутствие государственной регистрации права собственности на этот объект). В итоге 10-й ААС признал право заявителя на заключение договора аренды земельного участка без проведения торгов. Однако вопреки вышеуказанным доводам, суд кассационной инстанции оставил в силе решение суда первой инстанции, подтвердив, тот факт, что «доказательств регистрации права собственности на построенный объект как объект незавершенного строительства заявитель не представил, в связи с чем предусмотренные ст. 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации основания для предоставления обществу земельного участка в аренду без проведения торгов у заинтересованных лиц отсутствовали». Верховный суд РФ в свою очередь оставил в силе решение суда апелляционной инстанции, также указав на то, что «само по себе отсутствие государственной регистрации права собственности на объект незавершенного строительства, расположенный на арендуемом земельном участке, предоставленном в аренду, не может являться основанием для отказа в его предоставлении заявителю в аренду сроком на 3 года однократно без проведения торгов для завершения строительства объекта незавершенного строительства». Стоит отметить, что в предыдущих своих определениях Верховный суд неоднократно отстаивал позицию, в соответствии с которой право собственности на строение, находящееся на участке, должно быть зарегистрировано: «на имеющееся на участке строение и котлован с опалубкой право собственности Общества не зарегистрировано; предусмотренные статьей 39.6 ЗК РФ основания для предоставления Обществу спорного участка в аренду без проведения торгов отсутствуют».

В вопросах регулирования имущественных отношений, объектом которых выступают земельные участки, нормы законодательства о земле имеют приоритет над нормами гражданского законодательства. По-

зия Конституционного Суда РФ о том, что «земля является особого рода товаром, недвижимостью, а значит, в регулировании земельных отношений должны гармонично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства», в данном случае представляется неприменимой, поскольку положения ЗК РФ учитывают специфику данного вида правоотношений, в том числе устанавливают необходимый баланс между публичными и частными интересами — интересами собственника земельного участка и арендатора. Соответственно, судам при разрешении споров, связанных с договором аренды земельного участка, следует руководствоваться нормами земельного законодательства.

Несмотря на то, что чаще всего суды нижестоящих инстанций придерживаются позиции, согласно которой наличие совокупности является императивным условием для продления договора аренды земельного участка, позиция Высшей судебной инстанции, допускающая оценку действий сторон на предмет добросовестности при определенных фактических обстоятельствах позволяет судам делать исключения из правила о совокупности условий, хотя в законе прямо сказано иное. Здесь представляется разумным согласиться с мнением АС Поволжского округа, согласно которому ссылка на добросовестность «вводит дополнительный критерий для предоставления земельного участка без проведения торгов», что явно противоречит действующему законодательству.

Противоречивое толкование применения пп. 10 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ и п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ в дальнейшем, безусловно, будет вызывать трудности как для застройщика, так и для арендодателя. Наиболее правильным представляется придерживаться подхода, согласно которому право собственности на объект незавершенного строительства должно быть зарегистрировано в ЕГРН для заключения договора аренды без проведения торгов на основаниях, предусмотренными пп. 10 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ и п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ, так как в п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ прямо указано, что однократное продление договора аренды земельного участка без проведения торгов допускается только в случае, если заявитель является собственником объекта незавершенного строительства. А в соответствии со ст. 219 ГК РФ, право собственности на вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации. Следовательно, заявитель на момент подачи заявления на продление договора аренды земельного участка без проведения торгов должен являться собственником объекта незавершенного строительства, как это понимается в контексте гражданского законодательства.

УДК 349.41

Мустакимов Наил Салимович

г. Йошкар-Ола, Россия

Целевое предоставление земельных участков для реализации масштабных инвестиционных проектов

В статье исследуются проблемы правового регулирования целевого предоставления земельных участков для реализации масштабных инвестиционных проектов. Автор уделяет особое внимание развитию правовых механизмов целевого предоставления земельных участков для реализации масштабных инвестиционных проектов.

Ключевые слова: земельный участок, предоставление земельного участка, масштабный инвестиционный проект, договор аренды земельного участка.

Mustakimov Nail Salimovich

Yoshkar-Ola, Russia

Targeted provision of land plots for implementation of large-scale investment projects

In the article the author investigates the problems of legal regulation of targeted provision of land for the implementation of large-scale investment projects. Particular attention is paid to the development of legal mechanisms for the targeted provision of land for the implementation of large-scale investment projects.

Key words: land plot, land plot provision large-scale investment project, land plot lease agreement.

На современном этапе развития местного самоуправления вполне очевидно, что без улучшения инвестиционного климата не удастся обеспечивать в должной мере повышение уровня жизни населения муниципальных образований. В связи с этим особое значение приобретает создание организационно-правовых условий для развития муниципальной приватизационной деятельности, привлечения органами местного самоуправления инвестиций для решения вопросов местного значения.

Статья 39.6 Земельного кодекса РФ устанавливает особенности процедуры предоставления земельных участков при реализации масштабных инвестиционных проектов. Общий подход к определению понятия инвестиционного проекта содержится в статье 1 Закона о капитальных вложениях, согласно которому он представляет собой обоснование экономической целесообразности, объема и сроков

осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план). При этом используемое в подп. 2 и 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ понятие «масштабный проект» не следует отождествлять с «приоритетным инвестиционным проектом», предусмотренным Законом о капитальных вложениях, в связи с разными основаниями отнесения инвестиционных проектов с позиции ЗК РФ к масштабным и приоритетным.

Критерии, которым должны соответствовать масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов, утверждены Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 1603 [1]. Согласно указанному нормативному правовому акту предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов в целях реализации масштабных инвестиционных проектов допускается в случае, если такие проекты предполагают строительство каких-либо из следующих объектов:

а) объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 процент и более) увеличить количество рабочих мест в муниципальном образовании, на территории которого они размещаются, но не менее чем на 250 рабочих мест;

б) объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 процент и более) увеличить ежегодные поступления от налогов, взимаемых на территории муниципального образования, но не менее чем на 5 млн рублей;

в) индивидуальные жилые дома, многоквартирные дома, передаваемые в собственность или социальный наем гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций.

Следует обратить внимание, что в вышеуказанном Постановлении Правительство РФ, устанавливая соответствующие критерии, ограничилось только земельными участками, находящимися в федеральной собственности, хотя в п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ идет речь о земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Кроме того, указанное Постановление послужило ориентиром для принятия целым рядом субъектов Российской Федерации законов, в которых используется аналогичный подход, то есть установление соответствующих критериев осуществляется применительно к земельным

участкам, находящимся в собственности этих субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена.

Так, согласно пп. 1 и пп. 2 п. 2 ст. 6 Закона РМЭ от 27 февраля 2015 года № 3-3 «О регулировании земельных отношений в Республике Марий Эл» [2] (далее — Закон о земельных отношениях в РМЭ), договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением Главы РМЭ для реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия инвестиционных проектов следующим критериям:

- объект социально-культурного или коммунально-бытового назначения соответствует приоритетам и целям, определенным в прогнозах и стратегии социально-экономического развития Республики Марий Эл, государственных программах Республики Марий Эл, и его стоимость превышает 50 миллионов рублей;

- проект реализуется на территории Южного промышленного района в границах территорий городского округа «Город Йошкар-Ола» и муниципального образования «Медведевский муниципальный район»;

- общая стоимость проекта, реализуемого в границах городского округа «Город Йошкар-Ола», составляет более 100 млн рублей, проекта, реализуемого в границах городских округов «Город Волжск», «Город Козьмодемьянск» и муниципальных районов, — не менее 5 млн рублей, при этом собственные средства инициатора проекта составляют не менее 10 процентов общей стоимости проекта;

- проект реализуется на условиях государственно-частного партнерства;

- проект предполагает создание более 50 рабочих мест, половина из которых являются высокопроизводительными рабочими местами;

- проект предполагает поступление налоговых доходов в консолидированный бюджет Республики Марий Эл в размере более 5 млн рублей в год после выхода проекта на проектную мощность [2];

- проект предполагает строительство многоквартирного дома в соответствии с соглашением о предоставлении мер по защите прав пострадавших участников строительства жилья, заключаемым между уполномоченным органом, органом местного самоуправления (органом исполнительной власти РМЭ, осуществляющим распоряжение государственной собственностью республики) и новым застройщиком,

ставшим победителем конкурса, в соответствии с Законом РМЭ от 27 февраля 2018 года № 10-3 «О защите прав граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов на территории Республики Марий Эл и чьи права нарушены, и о внесении изменений в Закон Республики Марий Эл «О регулировании земельных отношений в Республике Марий Эл» (далее — Закон РМЭ № 10-3) [3].

Оценка соответствия инвестиционного проекта указанным критериям производится в порядке, установленном Правительством РМЭ [4]. Оценка соответствия масштабных инвестиционных проектов критериям, установленным соответственно пп. 1 и пп. 2 п. 2 ст. 6 Закона о земельных отношениях в РМЭ, проводится в целях реализации положений пп. 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ для подготовки проекта распоряжения Главы РМЭ о передаче в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов.

Результатом проведения оценки является:

1) для инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов) — заключение уполномоченного органа исполнительной власти РМЭ по результатам оценки инвестиционных проектов строительства многоквартирных домов. Оценка соответствия инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов) проводится органом исполнительной власти РМЭ, осуществляющим государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (далее — уполномоченный орган). Для проведения оценки соответствия инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов) может обратиться юридическое лицо, являющееся победителем конкурса, предложившим лучшие условия предоставления мер по защите прав пострадавших участников строительства жилья, выступающее инициатором строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов) (далее — инициатор строительства), в соответствии со следующими критериями:

а) количество пострадавших участников строительства жилья, которым участник конкурса обязуется предоставить меры по защите их прав в соответствии с настоящим Законом, с указанием количества квадратных метров общей площади жилых помещений, подлежащих передаче пострадавшим участникам строительства жилья, и (или) раз-

мера денежных средств, подлежащих оплате новым застройщиком пострадавшим участникам строительства жилья;

б) наименьший срок предоставления мер по защите прав пострадавших участников строительства жилья, предусмотренных Законом РМЭ № 10-3;

в) наличие у участника конкурса или учредителей (участников) юридического лица, выступающего участником конкурса, опыта работы в качестве застройщика более чем 2 года, предшествующих дате подачи заявки на участие в конкурсе, подтверждаемого выданными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности разрешениями на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома в совокупном объеме более чем 5 тысяч квадратных метров общей площади жилых помещений [3].

Инициатор строительства обращается в уполномоченный орган с заявлением о проведении оценки соответствия инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов) в письменной форме. В заявлении указываются:

– наименование, место нахождения и основной государственный регистрационный номер инициатора строительства;

– наименование и (или) краткая характеристика (описание) инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов);

– кадастровый номер или описание местоположения земельного участка (земельных участков), на котором (которых) планируется реализация инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов);

– обоснование соответствия инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов).

К заявлению прилагаются инвестиционный проект строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов) с обосновывающими его документами, копия соглашения о предоставлении мер по защите прав пострадавших участников строительства жилья, а также копии документов, подтверждающих сведения о земельном участке (земельных участках), на котором (которых) планируется реализация инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов).

Уполномоченный орган в течение одного рабочего дня со дня поступления заявления и документов регистрирует заявление и в течение пяти рабочих дней со дня регистрации заявления проводит оценку

соответствия инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов) (далее — оценка соответствия инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов). Инвестиционный проект строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов) является соответствующим критерию, если инициатор строительства выступает новым застройщиком, ставшим победителем конкурса, и заключил соглашение, предусмотренное ч. 5 или ч. 8 ст. 5 Закона РМЭ № 10-3 [4].

По результатам проведения оценки соответствия инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов) уполномоченный орган выносит заключение о соответствии инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов), которое подписывается руководителем (заместителем руководителя) уполномоченного органа, либо заключение о несоответствии инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов), которое подписывается руководителем (заместителем руководителя) уполномоченного органа, и возвращает заявление и приложенные документы инициатору строительства многоквартирного дома.

Заключение в срок, не превышающий одного рабочего дня со дня его подписания, направляется уполномоченным органом инициатору строительства.

В случае если заключение содержит решение о соответствии инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов), уполномоченный орган в течение одного рабочего дня со дня подписания данного заключения направляет его копию, а также документы, подтверждающие сведения о земельном участке (земельных участках), на котором (которых) планируется реализация инвестиционного проекта строительства многоквартирного дома (многоквартирных домов), которые были приложены к заявлению, в Министерство государственного имущества РМЭ для подготовки проекта распоряжения Главы РМЭ о передаче в аренду земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов [4];

2) для масштабных инвестиционных проектов — решение Межведомственной комиссии по инвестициям и реструктуризации экономики при Правительстве РМЭ, по результатам экспертной оценки инвестиционного проекта. Для проведения экспертной оценки соответствия инвестиционного проекта субъект инвестиционной деятель-

ности — инициатор инвестиционного проекта (далее — инициатор проекта) обращается в Министерство промышленности, экономического развития и торговли РМЭ (далее — Министерство) с заявлением на имя председателя Межведомственной комиссии о проведении экспертной оценки соответствия инвестиционного проекта, в письменной форме (далее в настоящем разделе — заявление). В заявлении указываются:

- наименование, место нахождения и основной государственный регистрационный номер инициатора проекта;
- наименование и (или) краткая характеристика (описание) инвестиционного проекта;
- кадастровый номер или описание местоположения земельного участка (земельных участков), на котором (которых) планируется реализация инвестиционного проекта;
- обоснование соответствия инвестиционного проекта.

К заявлению прилагаются инвестиционный проект (в свободной форме) с обосновывающими его документами, а также копии документов, подтверждающих сведения о земельном участке (земельных участках), на котором (которых) планируется реализация инвестиционного проекта [4].

Если по результатам проведения экспертной оценки инвестиционного проекта Межведомственной комиссией будет установлено, что инвестиционный проект не соответствует, Межведомственной комиссией выносится решение о несоответствии инвестиционного проекта, которое оформляется протоколом заседания Межведомственной комиссии и направляется в день его подписания в адрес Министерства и инициатору проекта. Министерство в течение пяти рабочих дней со дня принятия Межведомственной комиссией решения о несоответствии инвестиционного проекта, с обосновывающими его документами с письменным уведомлением о несоответствии указанного инвестиционного проекта.

Если по результатам проведения экспертной оценки инвестиционного проекта Межведомственной комиссией будет установлено, что инвестиционный проект соответствует, Межведомственной комиссией выносится решение о соответствии инвестиционного, которое оформляется протоколом заседания Межведомственной комиссии и направляется в день его подписания в Министерство, Министерство государственного имущества РМЭ и инициатору проекта. В Министерство государственного имущества РМЭ также направляются документы,

подтверждающие сведения о земельном участке (земельных участках), на котором (которых) планируется реализация инвестиционного проекта, которые были приложены к заявлению инициатором проекта [4].

Таким образом, определение содержания критериев масштабности инвестиционного проекта на муниципальном уровне представлено значительно шире, чем на федеральном. Представляется, что в настоящее время необходимо установить общие подходы к определению содержания критерия масштабности инвестиционного проекта на федеральном уровне, поскольку на уровне нормативных правовых актов субъекта РФ такие общие подходы должны обретать количественное наполнение с привязкой к особенностям социально-экономического развития региона.

Предлагается внести изменения в Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 1603 и изложить его в следующей редакции:

«1. Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов в целях размещения объектов социально-культурного назначения допускается в случае, если такие объекты соответствуют приоритетам и целям, определенным в прогнозах и программах социально-экономического развития Российской Федерации, государственных программах Российской Федерации (государственных программах субъектов Российской Федерации).

2. Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов в целях реализации масштабных инвестиционных проектов допускается в случае, если такие проекты в соответствии с обосновывающими документами, представленными инициатором проекта, предполагают строительство каких-либо из следующих объектов:

а) проект реализуется на условиях государственно-частного партнерства;

б) объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 процент и более) увеличить количество рабочих мест в муниципальном образовании, на территории которого они размещаются, но не менее чем на 250 рабочих мест;

в) объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 процент и более) увеличить ежегодные поступления от налогов, взимаемых:

– на территории Российской Федерации, но не менее чем на 20 млн рублей;

– на территории субъекта Российской Федерации, но не менее чем на 10 млн рублей;

– на территории муниципального образования, но не менее чем на 5 млн рублей;

г) индивидуальные жилые дома, многоквартирные дома, передаваемые в собственность или социальный найм гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций».

Закрепление указанных критериев в Постановлении Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 1603 необходимо, так как проекты, имеющие существенное значение для Российской Федерации или субъекта РФ, должны реализовываться юридическими лицами, имеющими соответствующие репутацию, опыт и возможности. В практике конкурсного распределения публичной земли нередки случаи, когда торги выигрывает компания, созданная за незначительный промежуток времени до проведения такого конкурса, не имеющая никакого опыта реализации аналогичных проектов. Торги гарантируют публичному собственнику получение максимальной прибыли от заключения договора с конкретным контрагентом, но не своевременное завершение проекта. Несмотря на то, что основную выгоду от строительства получает застройщик, возведенный объект станет элементом комфортной городской среды, создаваемой в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и градостроительного зонирования. Теперь федеральное законодательство позволит обеспечить не только прибыльность, но и результативность использования публичной земли.

Кроме того, правила о целевом предоставлении земельных участков для реализации масштабных инвестиционных проектов будут способствовать развитию государственно-частного партнерства на региональном уровне. Однако, несмотря на очевидную целесообразность таких правил, их законность с учетом действующих положений ЗК РФ вызывает сомнение. Рассматриваемая новелла позволит регионам реализовывать проекты государственно-частного партнерства без риска нарушения земельного законодательства или превышения полномочий в этой сфере. В то же время реальный эффект от поправок можно будет оценить только после принятия Правительством РФ критериев масштабных инвестиционных проектов на федеральном уровне. Если в сферу целевого предоставления земельных участков попадут только действительно важные проекты, которые могут быть реализованы лишь некоторыми участниками рынка недвижимости, введение новых правил можно будет только поддержать, однако в высококонкурентных сферах должны со-

храниться правила о предоставлении участков на торгах для получения максимального дохода бюджета публичным субъектом.



1. Об утверждении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения и масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов : постановление Правительства РФ от 29 дек. 2014 г. № 1603 // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 2. — Ст. 505.

2. О регулировании земельных отношений в Республике Марий Эл : закон РМЭ от 27 февр. 2015 г. № 3-3 (с изм. от 27 февр. 2018 г. № 10-3). — URL: docs.cntd.ru>document/424051820 (дата обращения: 30.10.2018).

3. О защите прав граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов на территории Республики Марий Эл и чьи права нарушены, и о внесении изменений в Закон Республики Марий Эл «О регулировании земельных отношений в Республике Марий Эл» : закон РМЭ от 27 февр. 2018 г. № 10-3. — URL: docs.cntd.ru>document/446647275 (дата обращения: 11.12.2018).

4. Об утверждении Положения о порядке проведения оценки соответствия Постановлению объектов социально-культурного или коммунально-бытового назначения, масштабных инвестиционных проектов критериям, установленным Законом Республики Марий Эл «О регулировании земельных отношений в Республике Марий Эл» : постановление Правительства РМЭ от 10 июля 2015 г. № 380 (с изм. от 20 апр. 2018 г. № 177). — URL: docs.cntd.ru>document/428648490 (дата обращения: 20.11.2018).

УДК 349.41

Нигматуллина Эльмира Фаатовна

г. Казань, Россия

Социальная функция прав на землю

Автором предложен оригинальный подход целостного понимания социальной функции прав на землю, проанализированы основные направления и механизм реализации социальной функции указанных прав, а также определен ее потенциал.

Ключевые слова: функция, права на землю, социальная природа, инвестор.

Nigmatullina Elmira Faatovna

Kazan, Russia

Legal nature of social rights to land

In the article, the author proposes an original approach to understanding the social function of land rights, analyzes the main directions and mechanism of realization of the social function of these rights, and determines its potential.

Key words: function, land rights, social nature, investor.

Присутствие в социальной системе двух противоположных, взаимообуславливающих тенденций к гомеостазису [1, с. 493] и социальной энтропии [1, с. 174], с одной стороны, и система права (или механизм правового регулирования) — с другой, находятся (и это — достаточно очевидно) в детерминационной взаимосвязи, где первое влияет на второе и, в свою очередь, испытывает влияние со стороны последнего [2, с. 312].

Ж. Делез полагал, что новая социальная теория, избавившись от метафизического и рационалистского авторитаризма, должна развиваться как свободный поиск возможностей для диалога и толерантной межкультурной коммуникации [3, с. 137].

На наш взгляд, социальная природа права на землю обусловлена тем правопорядком, который является следствием сбалансированного развития территорий, основанного на равном доступе граждан к земельным ресурсам, их рациональном использовании в целях удовлетворения потребностей населения, роста конкурентоспособности национальной экономики, формирования активной деловой среды при условии соблюдения гуманного отношения к природе, гармоничного с ней взаимодействия в целях сохранения ее качеств для будущих поколений.

К примеру, юридические средства в отношении по предоставлению земельного участка, находящегося в государственной либо муниципальной собственности, без торгов в аренду направлены, в том числе, на стимулирование деятельности по строительству социальных объектов.

Так, в силу подпункта 2 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ предоставление земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в аренду без торгов юридическим лицам, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации возможно, в случае соответствия объекта социально-культурного назначения одному из указанных требований: строительство объекта позволит значительно увеличить количество рабочих мест в муници-

пальном образовании, где они размещаются, либо значительно увеличить ежегодные поступления от налогов, взимаемых на этой же территории, либо позволит обеспечить индивидуальными жилыми домами, многоквартирными домами лиц, лишившихся жилых помещений в результате чрезвычайных ситуаций (под. 2 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ) [4].

Реализуя указанный механизм, инвестор приобретет в последующем ранее предоставленный в аренду земельный участок в собственность, с одной стороны, а с другой — ни закон, ни обосновывающие документы, представленные инициатором проекта, предполагающего строительство объекта, размещение которого позволит не менее чем на 250 рабочих мест увеличить количество рабочих мест в муниципальном образовании, не устанавливают, какими правовыми гарантиями обеспечивается обязательство инвестора.

На наш взгляд, требуется в земельное законодательство ввести норму, согласно которой инвестор, получивший земельный участок, находящийся в государственной либо муниципальной собственности в аренду без торгов, сохраняет рабочие места в течение пяти лет, в противном случае необходимо установить запрет на дальнейшую передачу указанной земли в собственность.

Аналогичное положение возникает и с лицами, заключившими соглашение о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры, соглашение о государственно-частном партнерстве, муниципальном партнерстве либо с которыми заключен специальный инвестиционный контракт, которым без торгов передан земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, в аренду (п. 2 подп. 22, 23, 23.1 ст. 39.6 ЗК РФ) [5].

В указанных случаях считаем целесообразным в соглашения о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры либо о государственно-частном партнерстве, муниципальном партнерстве, в специальный инвестиционный контракт включить условие об обязательном сохранении на протяжении 20–25 лет частным партнером целевого назначения земельного участка, передаваемого ему в частную собственность. В случае же невыполнения указанного обязательства частным партнером предусмотреть в гражданском законодательстве это нарушение в качестве основания для принудительного прекращения права собственности на земельный участок.

При перераспределении земельных участков, находящихся в частной собственности, у их собственников возникает право собственности на соответствующие образуемые земельные участки в соответствии

с соглашением между такими собственниками об образовании земельных участков (п. 2 ст. 11.7 ЗК РФ).

В силу статьи 39.28 Земельного кодекса РФ публичные интересы выражаются в получении платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в федеральной собственности, что составляет 15 процентов кадастровой стоимости земельного участка, находящегося в федеральной собственности, рассчитанной пропорционально площади части такого земельного участка, подлежащей передаче в частную собственность в результате его перераспределения с земельными участками, находящимися в частной собственности, за исключением земельных участков, подлежащих изъятию для федеральных нужд, где размер платы определяется по рыночной стоимости земельного участка.

Вместе с тем граждане и юридические лица, обладая земельными участками на праве частной собственности, получают возможность увеличить в результате перераспределения площадь земельного участка до установленных предельных максимальных размеров [6].

С одной стороны, указанный механизм, так же как и проводимое с момента введения в действие Федерального закона от 24.07.2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (п. 9 ст. 38 согласно Федеральному закону от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ данная статья утратила силу) уточнение границ земельного участка, направлено на идентификацию земельного участка как объекта гражданских и земельных отношений с учетом данных, содержащихся в правоустанавливающих и иных документах, и предусматривает необходимые гарантии для защиты имущественных и иных прав участников земельных отношений, которые не имеют документов, подтверждающих местоположение границ земельных участков (определение от 25 сентября 2014 года № 2114-О) [7].

С другой стороны, правоприменительная практика доказывает недобросовестную реализацию предоставленного права правообладателями земельных участков смежных с землями, находящимися в государственной либо муниципальной собственности. Так, имея достаточно большие площади земельных участков, предоставленные под строительство коттеджей, указанные лица приобретают в собственность без торгов, путем перераспределения земельные участки площадью от 400 кв. м до 1500 кв. м для последующей их перепродажи по спекулятивной цене.

На наш взгляд, было бы целесообразно в законодательстве установить это право для лиц, которые 15 и более лет добросовестно владеют указанными смежными земельными участками, предоставленными для личных нужд [8].

Таким образом, ценность социальной функции прав на землю заключается в обеспечении достойной и экологически безопасной жизни населения нашей страны, отвечающей их чаяниям (ожиданиям).



1. Резник Ю. М. Внедрение в социальную теорию. Социальная системология. — М., 2003. — 525 с.
2. Трофимов В. В. Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2011. — 500 с.
3. Делез Ж., Гваттари Ф. Капитализм и шизофрения. — Екатеринбург; М.: У-Фактория; Астрель, 2019. — 895 с.
4. Об утверждении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения и масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов: постановление Правительства РФ от 29 дек. 2014 г. № 1603 // СЗ РФ. — 2015. — № 2. — Ст. 505.
5. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 21 февр. 2013 г. по делу № А03-8302/2012 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении правил определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в федеральной собственности : постановление Правительства Российской Федерации от 3 дек. 2014 г. № 1308 // СЗ РФ. — 2014. — № 50. — Ст. 7097.
7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Зори Елены Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 7 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации и частью 9 статьи 38 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»: определение Конституционного Суда РФ от 25 сент. 2014 г. № 2114-О // Официальный сайт Конституционного суда РФ. — URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision265721.p> (дата обращения: 15.03.2018).
8. Нигматуллина Э. Ф. Социальная функция права собственности на землю : доклад на международной научной конференции «Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего» РАНХиГС и АЮР, 5 декабря 2018 г., г. Москва.

УДК 349.6

Оторова Бактыгуль Каныбековна

г. Бишкек, Киргизия

Правовой режим экологической информации в Кыргызской Республике

В статье поднимается проблема отсутствия законодательного определения термина «экологическая информация». Исследуются нормативно-правовые акты Кыргызской Республики, регулирующие правоотношения, возникающие в результате получения экологической информации. Автор приходит к выводу о необходимости конкретно и четко обозначить в законодательстве Кыргызской Республики понятие экологической информации, а также право граждан на нее.

Ключевые слова: экологическая информация, правовой режим, экологическое право, информация, природные ресурсы.

Otorova Baktygul Kanybekovna

Bishkek, Kyrgyzstan

Legal regime of environmental information in the Kyrgyz Republic

In the article the author raises the problem of the lack of a legislative definition of the term «environmental information». The author studies the regulatory legal acts of the Kyrgyz Republic regulating legal relations arising from the receipt of environmental information. The author comes to the conclusion that it is necessary to specifically and clearly indicate in the legislation of the Kyrgyz Republic the concept of environmental information, as well as the right of citizens to it.

Key words: environmental information, legal regime, environmental law, information, natural resources.

Понятие правового режима является разносторонней юридической категорией, которая анализируется учеными-юристами в самых различных аспектах.

После изучения и анализа проблем, посвященных информационному праву, можно выделить следующие основные подходы к понятию правового режима в качестве определенной совокупности правовых средств: во-первых, как составляющую юридического инструментария, связывающего в единую систему правовых средств [1]; во-вторых, как результат регулятивного воздействия с помощью правовых средств на общественные отношения [2]; в-третьих — как особый порядок правового регулирования, выражающий совокупность юридических и органи-

зационных средств для закрепления социально-правовой ситуации объектов воздействия, направленного на создание условий их устойчивого развития, и, в-четвертых, как юридическую форму социального режима [3].

Одним из таких объектов регулирования на законодательном уровне и обеспечения устойчивого развития является экологическая информация. Владение информацией в экологической сфере является первоочередной задачей для быстрого и эффективного принятия решения по обеспечению охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов всеми участвующими в процессе субъектами.

Прежде всего, такая информация нужна гражданам для защиты своих законных прав и интересов в экологической сфере, принятия своевременных экологически значимых решений, например, оказание помощи государству при возникновении форс-мажорных обстоятельств.

Как правильно отметил профессор М. М. Бринчук: «В контексте устойчивого развития в праве охраны окружающей среды должны решаться задачи, которые направлены на обеспечение защиты прав граждан в экологической сфере ... Серьезной задачей является также создание механизмов в сфере защиты законных интересов физических и юридических лиц в экологической сфере».[4]

Нужно отметить, что в законодательстве Кыргызской Республики четко не очерчены границы понятия «экологической информации». Общие понятия информации определены в Законе Кыргызской Республики «Об электронном управлении» от 19 июля 2017 года № 127, где под «информацией» понимают сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Полагаем, что для уточнения содержания понятия «экологической информации» большое значение имеет определение, которое предлагается в науке экологического права.

Понятие «экологическая информация» содержится в п. 3 ст. 2 Орхусской Конвенции. В соответствии с данной Конвенцией под «экологической информацией» понимают любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о состоянии элементов окружающей среды, природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами.

В статье 48 Конституции Кыргызской Республики прописывается, что каждый гражданин имеет право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду, а также на возмещения вреда, причиненного здоровью или имуществу вследствие использования природных ре-

сурсов, при этом каждый гражданин Кыргызстана должен бережно относиться к окружающей его среде, растительному и животному миру [5].

Приведенное положение Конституции Кыргызской Республики отражается в статье 3 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», в которой прописывается, что каждый гражданин имеет право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу вследствие неблагоприятного влияния на окружающую среду в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности. Кроме того, в статье 50 настоящего Закона прописывается, что каждый гражданин или организация имеют право на получение информации о состоянии окружающей среды у соответствующих государственных органов [6].

Также каждый гражданин или организация имеют право своевременно получать достоверную и полную информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране по месту проживания, путем обращения к должностным лицам соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления [7].

Таким образом, для повышения уровня правовой культуры в сфере экологии необходимо принять целый комплекс мер, одной из которых является открытость информации в экологической сфере, то есть обеспечение доступа к экологической информации, ее обороту, сравнения понятийной базы, принципов и механизмов сбора и анализа экологической информации.

К тому же с каждым годом все больше растет понимание данной проблемы на международном уровне, поэтому у общественности, как уже было сказано выше, должен быть открытый доступ к информации в экологической сфере. В международном законодательстве вопрос доступа граждан к информации в экологической сфере более менее урегулирован, а в законодательстве Кыргызской Республики устанавливаются лишь общие рамки понятия экологической информации.

Поэтому нами предлагается более конкретно и четко обозначить в законодательстве Кыргызской Республики понятие экологической информации, а также право граждан на нее.



1. *Алексеев С. С.* Теория права. — М.: 1994. — С. 171.

2. Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. — М. : 1985. — С. 123.

3. Исаков В. Б. Правовые режимы и их совершенствование // XXVI съезд КПССС и развитие теории права. — Свердловск, 1982. — С. 34–39.

4. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. — М. : Юристъ, 2008. — 670 с.

5. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, принятая референдумом (всенародным голосованием). — Бишкек, 2010.

6. Об охране окружающей среды : закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года № 53.

7. Токтобаев Б. Т., Карабалаева С. Б. Место и роль местного самоуправления в механизме государства из эколого-санитарной ситуации в Кыргызской Республике // Universum: экономика и юриспруденция. — 2016. — № 11 (32).

УДК 349.41

Полушин Дмитрий Сергеевич

г. Йошкар-Ола, Россия

Некоторые вопросы защиты прав на землю

Автор рассматривает вопросы, возникающие в связи с защитой прав на земельные участки, с помощью способов, указанных в гл. IX Земельного кодекса РФ, а также проблемы, связанные с несовершенством существующего земельного законодательства.

Ключевые слова: права на землю, признание права, возмещение убытков, признание недействительным акта органа государственной власти и органа местного самоуправления, возмещение вреда в натуре.

Polushin Dmitry Sergeyeovich

Yoshkar-Ola, Russia

Some issues of the land rights protection

The author considers issues related to the protective rights to land plots using the methods available in Sec. IX Land Code of the Russian Federation, also problems associated with existing land legislation.

Key words: land rights, recognition of rights, compensation for losses, invalidation of an act of a public authority and local government, redress in kind.

Вопросам защиты прав на землю посвящена гл. IX ЗК РФ. Согласно этой главе, данная защита осуществляется путем признания права, восстановления положения, существовавшего до нарушения права на зе-

мельный участок, и пресечения действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения, признания недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления и возмещения убытков. Как отмечает З. К. Кондратенко, способы защиты права собственности представляют собой принудительные меры, применяемые в порядке, определенном законом [6].

Как пишет А. В. Малышева, под признанием права собственности в судебном порядке, согласно сложившейся судебной практике, следует понимать отражение в судебном акте возникшего на законном основании права, наличие которого не признано кем-либо из участников правоотношений. Признание права носит правоконстатирующий характер, поскольку в силу ст. 4 АПК РФ и ст. 3 ГПК РФ защите подлежит только нарушенное право. Тем не менее, судебная практика исходит из того, что в случае, когда гражданин, обладающий правом на бесплатное приобретение участка земли, находящегося в его пользовании, не может реализовать данное право в установленном законом административном порядке ввиду отсутствия у него необходимых документов, признание права собственности в судебном порядке является единственным способом приобретения участка земли в собственность. Однако закон прямо не предусматривает возможность признания права в судебном порядке для случаев приобретения гражданами права собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности [9]. Как отмечает Д. А. Тоточенко, иск о признании права на земельный участок выполняет две основные функции: 1) подтверждает факт принадлежности истцу права собственности; 2) способствует возникновению права собственности на основании судебного решения [17]. Во втором случае решение суда создает право собственности, что, на наш взгляд, входит в противоречие с упомянутыми выше положениями ст. 4 АПК РФ и ст. 3 ГПК РФ. Необходимо отметить, что признание права собственности на земельный участок предполагает наличие спора о праве, а следовательно, такие дела должны рассматриваться в порядке искового производства. Как справедливо указывает Д. Н. Латыпов, удовлетворение судом требования о признании права может оказаться достаточным для обеспечения защиты вещного права только в том случае, когда надлежащий обладатель права не утратил владения спорной вещью. [8]

Согласно пп. 1 п. 1 ст. 60 ЗК РФ, нарушенное право на земельный участок подлежит восстановлению в случаях признания судом недей-

ствительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок. Как указывает Д. А. Баштовой, обжалование незаконных решений органов государственной власти и актов органов местного самоуправления является одним из наиболее распространенных способов защиты прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения [2]. А. И. Вакула, Т. В. Веселая и Н. А. Анциферова отмечают, что при использовании данного способа защиты прав на участок земли, суд не только признает недействительными акты государственной власти и органов местного самоуправления, но и возмещает гражданину убытки, причиненные в результате издания таких актов.

Общие правила возмещения подобных убытков определены ГК РФ. Однако на практике определение размера причиненного вреда вызывает некоторые трудности. Как отмечают исследователи, под убытками понимается: 1) реальный ущерб, расходы, которые лицо фактически понесло в связи с повреждением его имущества либо утратой, или расходы, необходимые для восстановления нарушенного права, т. е. приведения участка земли и находящихся на нем построек, насаждений в исходное состояние; 2) упущенная выгода, т. е. неполученный доход, который лицо могло бы получить, если бы его права не были нарушены; 3) доходы, полученные лицом, нарушившим право на земельный участок [3]. Возмещение убытков становится возможным, как правило, только при наличии вины, доказанности убытков и их размера, а также при наличии причинно-следственной связи между убытками и действиями причинителя вреда. При определении размера убытков суд принимает во внимание те из них, которые собственники земельных участков несут в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами [4]. Необходимо отметить, что, согласно правовой позиции ВС РФ, обязанность возместить убытки в соответствии с вышеуказанной нормой ЗК РФ наступает только в случае, когда лицо, понесшее убытки в результате издания подобного акта, не знало и не могло знать о его незаконности, возлагая, таким образом, на него бремя доказывания того, что оно не содействовало увеличению убытков и приняло все меры к уменьшению наступивших убытков [11]. Согласно п. 5 Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладель-

цев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, размер убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, определяется по соглашению сторон и рассчитывается в соответствии с методическими рекомендациями, утверждаемыми Министерством экономического развития Российской Федерации [14].

В силу п. 1.3 Методических рекомендаций по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц, при расчете размера убытков правообладателей земельных участков такой размер возможно определять с учетом стоимости имущества правообладателей земельных участков на день, предшествующий дню принятия решения государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав правообладателей земельных участков, заключения соглашения о временном занятии земельного участка, или на день, предшествующий дню наступления обстоятельств, которые повлекли ухудшение качества земель в результате деятельности других лиц, который определяется по соглашению заинтересованных сторон, либо предшествующий дню вступления в силу соответствующего решения суда [15]. При этом судебная практика исходит из того, что вышеуказанные Рекомендации и Правила определяют именно механизм расчета убытков, факт причинения которых должен быть установлен самостоятельно, а бремя доказывания такого факта лежит на истце по иску о защите нарушенных прав на земельный участок [13].

Как отмечает М. В. Петрухин, нормы ЗК РФ и положения вышеуказанных Правил не определяют критерии определения доходов, которые относятся к упущенной выгоде. Судебная практика исходит из того, что в расчет упущенной выгоды включаются капитализация дохода, который приносил участок, разница между затратами на выращивание сельскохозяйственной продукции и доходами от реализации данной продукции [12]. Как справедливо указывает М. В. Захарова, судебная

практика исходит из того, что расчет упущенной выгоды, представленный истцом, является приблизительным и носит вероятностный характер. Данное обстоятельство само по себе не может служить основанием для отказа в иске [5].

Согласно п. 2 ст. 62 ЗК РФ, на основании решения суда лицо, виновное в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре. Как отмечает Ю. Н. Андреев, присуждение к исполнению обязанности в натуре, в контексте данной нормы не относится к аналогичному гражданско-правовому способу защиты, закрепленному в ст. 12 ГК РФ, а представляет собой вид судебного решения о возмещении вреда с возложением на виновное лицо обязанности возместить вред в натуре. В свою очередь, присуждение к исполнению обязанности в натуре представляет собой самостоятельный способ гражданско-правовой защиты, заключающийся в понуждении судом лица к выполнению действий, составляющих предмет обязательства (передача индивидуально-определенной вещи, выполнение работы, оказание услуги).

Меры принудительного натурального возмещения вреда относятся к обязательствам, возникающим из причинения вреда [1]. А. Л. Корнеев, полагает, что п. 2 ст. 62 ЗК РФ связывает обязанность возмещения убытков с наличием состоявшегося и вступившего в законную силу решения суда [7]. Однако, на наш взгляд, законодатель в данном случае указывает на обязательство, возникающее из причинения вреда в соответствии с п. 2 ст. 307 ГК РФ. В данном случае исполнение уже существующего обязательства обеспечивается силой судебного решения. В свою очередь, данный подход вступает в противоречие с буквальным толкованием названия ст. 62 ЗК РФ (Возмещение убытков). Возмещение убытков в натуральной форме, как указывалось выше, не тождественно понуждению к исполнению обязательства в натуре. В первом случае речь идет об обязательствах, возникающих из судебного решения в соответствии с пп. 3 п. 1 ст. 8 ГК РФ. Именно в данном смысле следует понимать, в частности, способ возмещения вреда окружающей среде, указанный в абз. 3 п. 6.1 Методических указаний по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, в соответствии с которым с согласия сторон по решению суда или арбитражного суда вред может быть возмещен в натуральной форме путем возложения на ответчика обязанно-

сти по восстановлению окружающей природной среды своими силами и средствами [10].

Учитывая вышеизложенное, представляется целесообразным внести изменения в законодательство, изложив п. 2 ст. 62 ЗК РФ в следующей редакции:

Решением суда на лицо, виновное в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, может быть возложена обязанность возместить причиненный им вред в полном объеме (восстановить плодородие почв, восстановить земельные участки в прежних границах, возвести снесенные здания, строения, сооружения или снести незаконно возведенные здания, строения, сооружения, восстановить межевые и информационные знаки, устранить другие земельные правонарушения и исполнить возникшие обязательства).

Подобные изменения, на наш взгляд, позволят устранить противоречие, связанное с буквальным толкованием ст. 62 ЗК РФ, что в свою очередь окажет положительное воздействие на правоприменительную практику.

Подводя итог, необходимо отметить, что перечень способов защиты прав на земельные участки, указанный в гл. IX ЗК РФ не является закрытым, а само земельное законодательство находится в процессе реформирования. Как отмечает Е. А. Суханов, наличие в Земельном, а не в Гражданском кодексе гражданско-правовых по своей природе норм представляет собой «пережиток» прежнего правопорядка, при котором земельные отношения ввиду государственной собственности на землю регулировались фактически административным правом. Е. А. Суханов указывает на необходимость четкого разграничения предметов регулирования гражданского и земельного законодательства, осуществимого путем переноса гражданско-правовых норм в ГК РФ [16]. Вопросу необходимости осуществления подобной реформы, а также ее возможным последствиям могут быть посвящены многие будущие научные работы.



1. *Андреев Ю. Н.* Судебная защита земельных прав: теория и практика // Судья. — 2015. — № 2. — С. 16–20.
2. *Баитовой Д. А.* Защита прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения // Научный журнал «Полиматис». — 2017. — № 5. — С. 18–24.

3. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / А. В. Богданова, О. В. Гутарина, А. Н. Козырин, Д. Л. Комягин, Г. В. Савенко, А. А. Ялбулганов, С. В. Янкевич ; под ред. А. А. Ялбулганова [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Вакула А. И., Веселая Т. В., Анциферова Н. А. Особенности защиты земельных прав граждан // Юристь-Правоведь. — 2018. — № 4 (87). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-zaschity-zemelnyh-prav-grazhdan-2> (дата обращения: 08.09.2019).

5. Захарова М. В. О некоторых вопросах, возникающих при разрешении арбитражными судами споров о взыскании убытков с государственных органов // Арбитражные споры : информационно-аналитический журнал. — 2016. — № 2. — С. 53–92.

6. Кондратенко З. К. К вопросу о способах защиты права собственности на земельные участки // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». — 2017. — № 1 (9). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sposobah-zaschity-prava-sobstvennosti-na-zemelnye-uchastki> (дата обращения: 04.09.2019).

7. Корнеев А. Л. Вопросы возмещения убытков при реализации земельного законодательства // Экологическое право. — 2014. — № 6. — С. 7–11.

8. Латыпов Д. Н. Особенности признания права как способа защиты гражданских прав // Журнал российского права. — 2013. — № 9 (201). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-priznaniya-prava-kak-sposoba-zaschity-grazhdanskih-prav> (дата обращения: 06.09.2019).

9. Малышева А. В. Актуальные проблемы признания права собственности на земельные участки // Юрист. — 2016. — № 12. — С. 15–19.

10. Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений (утв. Госкомэкологией РФ 6 сент. 1999 г.) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Определение Верховного Суда РФ от 7 авг. 2017 г. № 306-ЭС17-9777 по делу № А57-17898/2014 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Петрухин М. В. Изъятие земельных участков для публичных нужд // Судья. — 2015. — № 2. — С. 40–44.

13. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 апр. 2018 г. № 12АП-2828/2018 по делу № А12-38675/2017 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Постановление Правительства РФ от 7 мая 2003 г. № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо

ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

15. Приказ Минэкономразвития России от 14 янв. 2016 г. № 10 «Об утверждении методических рекомендаций по расчету размера убытков, причиненных собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Суханов Е. А. Вещное право: научно-познавательный очерк. — М.: Статут, 2017. — 560 с.

17. Точенко Д. А. Особенности рассмотрения споров о признании права собственности на земельные участки // Нотариус. — 2017. — № 2. — С. 38–42.

УДК 349.41

Пономарев Михаил Вячеславович

г. Москва, Россия

**Правовые проблемы возмещения вреда,
причиненного земельным ресурсам, в ходе деятельности
по обращению с отходами: теоретический аспект
и правоприменительная практика**

В рамках настоящей статьи рассматриваются актуальные правовые проблемы, складывающиеся в сфере возмещения вреда, причиненного окружающей среде и земельным ресурсам, в ходе различных видов деятельности по обращению с отходами производства и потребления, с учетом позиций, сформировавшихся в науке и в правоприменительной практике. В статье исследуются правовые особенности возмещения вреда, выявляются и классифицируются основные категории споров в указанной сфере, возникающих в судебной практике. В результате анализа указанных проблем автор указывает на основные дефекты правовых норм, приводящие к возникновению спорных ситуаций при возмещении вреда, причиненного земельным ресурсам.

Ключевые слова: отходы; отходы производства и потребления; деятельность по обращению с отходами; земельные ресурсы; экологический вред; вред, причиненный земельным ресурсам; экологическое право; земельное право; правоприменительная практика.

Ponomarev Mikhail Vyacheslavovich

Moscow, Russia

**Legal problems of compensation for damage
caused to land resources by waste management activities:
theoretical aspect and law enforcement practice**

In the present article, the topical legal problems emerging in the field of compensation for damage caused to the environment and land resources in the course of various activities for the treatment of production and consumption wastes are considered, taking into account the positions formed in science and law enforcement practice. The article examines the legal features of damages, identifies and classifies the main categories of disputes in this area arising in judicial practice, based on the analysis of these problems, the author points to the main defects of legal norms that lead to disputes in compensation for damage caused to land resources.

Key words: waste; production and consumption waste; waste management activities; land resources; environmental damage; damage caused to land resources; environmental law; land law; law enforcement practice.

Сегодня обеспечение возмещения вреда, нанесенного окружающей среде, в том числе, природным объектам и комплексам — одна из наиболее серьезных проблем для государства, являющегося основным собственником природных ресурсов. Наконец-то данная проблема получила необходимый резонанс и на высшем государственном уровне — Президент РФ В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. отметил необходимость формирования цивилизованной, безопасной системы обращения с отходами, их переработки и утилизации. Особое внимание этой проблеме уделяется и в важнейших программных документах, составляющих основу государственной экологической политики России. Так, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года [1] к внутренним вызовам экологической безопасности относит увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации (пп. «г» п. 20).

Как известно, нарушение правил обращения с отходами производства и потребления наносит колоссальный и зачастую невосполнимый вред окружающей среде и отдельным ее компонентам — отходы нарушают почвенный слой, засоряют водные объекты, загрязняют атмосферный воздух, разрушают естественные экологические системы, а также захламляют огромные территории и оказывают негативное влияние на здоровье человека.

Официальные статистические данные свидетельствуют о неудовлетворительной ситуации в сфере обращения с отходами на территории Российской Федерации. Так, ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55–60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300–400 тыс. гектаров [1].

Очевидно, что эффективное решение проблемы возмещения экологического вреда и ликвидации прошлого (накопленного) экологического ущерба возможно только при условии применения ряда механизмов, одно из центральных мест в системе которых занимают правовые средства. В то же время необходимо отметить, что вопросы возмещения экологического вреда не являются новыми для правовой науки, при этом оставаясь весьма дискуссионными и в правовой теории, и в правоприменительной практике.

Споры о порядке расчета и правовых способах обеспечения возмещения вреда, нанесенного окружающей среде, уже довольно длительное время ведутся как учеными-юристами, в основном в сфере экологического и земельного права, так и практиками — судьями, государственными и муниципальными инспекторами, иными должностными лицами, адвокатами и другими специалистами, причастными к рассмотрению дел такого рода.

Спорных моментов множество, начиная с содержания понятия «экологический вред» или «вред окружающей среде», его соотношения с понятием «экологический ущерб» и заканчивая вопросами применения положений законодательства, регулирующего вопросы его компенсации и возмещения, а также реализации их на практике хозяйствующими субъектами.

Рассмотрим более детально основные правовые вопросы возмещения вреда, нанесенного окружающей среде загрязнением, вследствие нарушения правил обращения с отходами производства и потребления. Как отмечает Г. А. Мисник, предотвращение вреда, вызванного деятельностью в сфере обращения с отходами, — одна из наиболее сложных экологических проблем, решение которой в значительной степени определяется эффективностью юридической ответственности [2, с. 35].

Следует начать с того, что законодательство под вредом окружающей среде (экологическим вредом) понимает негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов (ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [3] (далее — Закон № 7-ФЗ). При этом согласно статье 3 указанного Федерального закона платность природопользования и возмещения вреда окружающей среде является одним из важнейших принципов природоохранной деятельности.

Таким образом, исходя из положений действующего законодательства, экологический вред представляет собой не что иное, как натуральный вред, заключающийся в устойчивом ухудшении состояния окружающей среды в целом и отдельных природных ресурсов и объектов в частности.

Вместе с тем не все ученые-юристы придерживаются подобных взглядов. Так, И. О. Краснова определяет экологический вред как материальный вред, причиняемый государству, юридическим или физическим лицам в результате умышленного или неосторожного нарушения правовых экологических требований. Такой материальный вред выражается в утрате жизни или повреждении здоровья человека, утрате или повреждении природных объектов, деградации окружающей среды [4].

При этом вопрос о разграничении и применении правовых понятий «вред» и «ущерб» лежит в первую очередь в плоскости частноправовых научных дисциплин. Как известно, гражданское законодательство включает понятие «реальный ущерб» наряду с понятием «упущенная выгода» в состав более широкого понятия «убытки». Согласно ч. 2 ст. 15 части первой Гражданского кодекса РФ, под убытками понимаются: расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права; утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Вместе с тем гражданское законодательство довольно часто оперирует понятием «вред», в основном когда речь идет о деликтных обязательствах (например, гл. 59 Гражданского кодекса РФ «Обязательства вследствие причинения вреда»).

Так, например, М. И. Брагинский и В. В. Витрянский отмечали, что понятие «убытки» необходимо отличать от категорий «вред» и «ущерб», обычно употребляемых, во-первых, для обозначения одного

из условий гражданско-правовой ответственности либо одного из элементов состава гражданского правонарушения и, во-вторых, при анализе правоотношений, связанных с деликтными обязательствами. Если же речь идет о вреде как условии ответственности, то Гражданский кодекс РФ предпочитает говорить о последствиях нарушения обязательства [5, с. 637, 638].

Как отмечает О. Н. Садиков, проблематика возмещения убытков выходит за рамки традиционных отношений гражданского права и возникает также в смежных областях, прежде всего при охране природных объектов. Возмещение вреда в этой области имеет особенности и требует введения некоторых специальных правил в законы об охране природы. Однако поскольку в этих случаях речь идет об имущественных отношениях рынка, нормы таких законов используют категории и терминологию гражданского права [6, с. 44].

Применительно к природоохранной сфере, на наш взгляд, следует все же говорить о вреде, нанесенном окружающей среде, так как именно понятие «вред» в полной мере характеризует устойчивое ухудшение состояния окружающей среды в результате ее загрязнения, т. е. натуральную форму данных негативных изменений, которая может быть компенсирована и устранена прежде всего проведением природоохранных восстановительных мероприятий. В свою очередь, понятие «экологический ущерб» или «ущерб, нанесенный окружающей среде», на наш взгляд, следует использовать в том случае, когда речь идет о стоимостной (материальной) форме, компенсируемой прежде всего путем внесения денежных средств или в иной подобной материальной форме.

Однако в практической деятельности проблемы возникают не столько при определении характера вреда, нанесенного окружающей среде, и его размера, сколько при доказывании самого факта нанесения вреда, установлении виновных лиц, обеспечении его взыскания или, что гораздо сложнее, его натуральной компенсации. Несмотря на то, что Закон № 7-ФЗ закрепляет приоритет возмещения вреда путем проведения восстановительных работ перед возмещением вреда в материальной форме, виновные в нанесении вреда лица, как показывает практика, предпочитают именно последнее, так как такое возмещение является для них наименее хлопотным и трудозатратным.

Таким образом, отсутствие в законодательстве указания на материальное (денежное) возмещение ущерба окружающей среде только в случае невозможности натурального возмещения путем проведения восстановительных работ позволяет причинителям вреда уйти от обя-

занности проведения дорогостоящих и длительных работ и отделаться лишь разовым внесением денежной суммы в счет причиненного ущерба.

К тому же ввиду отсутствия в настоящее время системы внебюджетных экологических фондов указанные средства не имеют целевого характера и расходуются, как правило, на любые цели, к которым природоохранные нужды могут и не относиться. В итоге вред, нанесенный окружающей среде (природным объектам, естественным экосистемам), остается некомпенсированным. Этому способствует норма Закона № 7-ФЗ, которая предусматривает возможность возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ лишь на основании решения суда или арбитражного суда.

При этом в п. 37 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» [7] (далее — Постановление № 21) разъясняется, что вред, причиненный окружающей среде, на основании решения суда может быть возмещен посредством возложения на виновное лицо обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ в случае, если восстановление окружающей среды объективно возможно и правонарушитель может в течение разумного срока провести необходимые работы по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды.

Сегодня основные правила возмещения вреда окружающей среде закреплены статьями 77–79 Закона № 7-ФЗ. К таким правилам прежде всего относится обязанность полного возмещения вреда, нанесенного окружающей среде (ч. 1 ст. 77), а также здоровью и имуществу граждан (ч. 1 ст. 79, а также ч. 1 ст. 1064 ГК РФ). Это означает, что юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде путем ее загрязнения, 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.

Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде порождает связанную с этим проблему определения размера вреда, причиненного окружающей среде в результате хозяйственной и иной деятельности. Согласно положениям Закона № 7-ФЗ (ч. 3 ст. 77) вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда, нанесенного окружающей среде, а при их отсутствии — 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. Указанные таксы и методики утверждаются органами государственной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Однако расчет вреда, причиненного окружающей среде, существенно осложняется тем, что в настоящее время соответствующие таксы и методики утверждены в отношении не всех природных объектов и комплексов.

Однако п. 37 Постановления № 21 указывает, что отсутствие такс и методик исчисления размера вреда, нанесенного окружающей среде не является основанием для отказа в удовлетворении исковых требований о его возмещении. В этом случае определение размера вреда, причиненного окружающей среде нарушением законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, осуществляется 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.

Н. Г. Нарышева отмечает, что к числу наиболее характерных особенностей правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде в результате экологического правонарушения, следует отнести приоритет применения такс и методик для определения размера убытков по отношению к гражданско-правовому способу определения размера убытков, отказ от принципа генерального деликта, действующего в гражданском праве (при установлении нормативов допустимого негативного воздействия на окружающую среду), сроки исковой давности предъявления требований о возмещении вреда и т. д. [8].

В ходе обращения хозяйствующих субъектов с отходами может быть нанесен вред различным компонентам окружающей среды и при-

родным объектам: в первую очередь землям и почвам, затем лесным насаждениям, водным объектам, а через эти компоненты — объектам животного мира, водным биологическим ресурсам, а также среде их обитания. При этом, учитывая естественную взаимосвязь всех компонентов природной среды и природных объектов, вред наносится, как правило, всей естественной экосистеме в совокупности. В этом и заключается комплексный характер негативного воздействия на окружающую среду.

В таком случае наиболее сложным является определение размера вреда, причиненного всей экосистеме, так как имеющиеся таксы и методики предназначены, как правило, для расчета размера вреда, причиненного конкретным природным объектам. Один из наиболее часто встречающихся видов вреда, нанесенного окружающей среде в результате нарушения требований обращения с отходами производства и потребления, — вред, нанесенный землям и лесным насаждениям.

Правовая характеристика вреда в земельных правоотношениях имеет особенности, обусловленные специфическими свойствами объекта посягательства. Таким специфическим свойством земельных участков, подлежащим учету при квалификации вреда, является их публичная ценность. Земельный участок, независимо от формы собственности на него, всегда остается публичным благом [9, с. 20].

Рассматривая правовые аспекты нанесения вреда землям и почвам в ходе указанных видов деятельности, следует отметить некоторые положения принятой относительно недавно Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 8 июля 2010 года № 238 [10]. Следует отметить, что по этой Методике в стоимостной форме исчисляется размер вреда, причиненного почвам, в том числе, вследствие несанкционированного размещения отходов производства и потребления (кроме радиоактивных, биологических отходов и отходов лечебно-профилактических учреждений), что является самым важным в контексте рассматриваемой тематики.

Согласно ч. 2 ст. 77 ФЗ Закона № 7-ФЗ вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, даже если на проект этой деятельности имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности. Таким образом,

законодательством закреплена обязанность возмещения вреда окружающей среде, причиненного субъектом хозяйственной и иной деятельности, вне зависимости от наличия или отсутствия его вины, т. е. возмещению подлежит также и экологический вред, причиненный правомерной деятельностью указанного субъекта (например, нанесенный в результате чрезвычайной ситуации техногенного характера).

Для обеспечения гарантий возмещения вреда, нанесенного окружающей среде, важным является закрепление Закона № 7-ФЗ срока исковой давности по делам о компенсации этого вреда — иски о возмещении вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение 20 лет (ч. 3 ст. 78). Такой долгий срок исковой давности прежде всего обусловлен длительным периодом восстановления нарушенной природной среды и особенностями вреда, который, как правило, имеет длящийся характер.

Однако столь длительный срок исковой давности не распространяется на случаи загрязнения окружающей среды в результате нарушения требований законодательства в области обращения с радиоактивными отходами. Исходя из правил, установленных ст. 58 Федерального закона от 1 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» [11], срок исковой давности по требованиям о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием на окружающую среду, составляет три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (п. 42 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21).

Практика применения указанных норм ст. 78 Закона № 7-ФЗ о добровольном порядке возмещения вреда, причиненного окружающей среде, и ряда иных положений этого Закона при рассмотрении судами дел, связанных с нанесением вреда в ходе нарушения требований законодательства в области обращения с отходами, позволяет сделать вывод о том, что проведение работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды освобождает от обязанности возмещения причиненного ей ущерба.

В частности, Пленум Верховного Суда РФ отмечал, что собственник земельного участка, если его деятельность (в том числе, деятельность по обращению с отходами) привела к загрязнению или порче земельного участка, не может быть освобожден от обязанности привести земельный участок в первоначальное состояние и возместить вред, причиненный

окружающей среде согласно ст. 1064 ГК РФ и п. 1 ст. 77 ФЗ «Об охране окружающей среды» [12, п. 5].

Серьезной проблемой, связанной с возмещением вреда, нанесенного окружающей среде загрязнением ее отходами производства и потребления, является установление причинителя такого вреда, в особенности, если речь идет о заброшенных свалках бытовых и промышленных отходов, являющихся объектами накопленного экологического ущерба.

Складирование несколькими субъектами отходов на не предназначенном для этих целей земельном участке, может быть возложена долевая ответственность в зависимости от степени их участия в причинении вреда данному земельному участку как природному объекту. Так, Пленум Верховного Суда РФ указывает, что в данном случае ответственность на них может быть возложена в долях пропорционально объему отходов, определяемому, например, по количеству используемых транспортных средств для вывоза отходов, их вместительности, классу опасности отходов, образующихся от деятельности указанных лиц, и иных факторов. Когда долю в причинении вреда каждого из названных лиц установить невозможно, они отвечают в равных долях [12, п. 11]. Указанные обстоятельства подлежат установлению в ходе судебного рассмотрения дела.

На практике главная сложность дел о незаконном размещении отходов заключается в том, что установить лиц, действительно виновных в совершении захламления земель отходами, крайне редко представляется возможным [13, с. 115]. Как показывает анализ судебной практики, требования зачастую предъявляются к иным лицам, на которых действующим законодательством возложены обязанности по охране окружающей среды, — к собственникам, пользователям, владельцам и арендаторам земельных участков, а также к органам местного самоуправления. Возникает вопрос, насколько законны и обоснованы подобные требования [13, с. 116].

Следует отметить, что вопросы ликвидации накопленного экологического ущерба и, в первую очередь, заброшенных свалок отходов, сегодня чрезвычайно актуальны. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) в настоящее время ведет активную деятельность по выявлению и инвентаризации таких объектов в целях проведения работ по их ликвидации и иных рекультивационных работ.

Объектом накопленного экологического ущерба в настоящее время признаются загрязненные территории, в том числе бесхозные терри-

тории, образованные в результате прошлой хозяйственной деятельности, а также объекты размещения отходов и иные объекты (здания, сооружения, загрязненные земельные участки), вокруг которых сформировалось загрязнение или которые сами являются загрязненными, на которых деятельность под управлением организации осуществлялась в прошлом и на которых остались отходы, негативно влияющие на природную среду (Методические рекомендации по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба, утвержденные приказом Росприроднадзора от 25 апреля 2012 г. № 193).

При этом Методическими рекомендациями по проведению рейдовых мероприятий в целях выявления мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов на территориях субъектов Российской Федерации, направленными письмом Росприроднадзора от 14 ноября 2011 г. № ВК-03-03-36/14757 (актуализированным письмом Росприроднадзора от 23 мая 2012 г. № ВК-03-03-36/6231) предусмотрена возможность передачи должностными лицами Росприроднадзора материалов по результатам выявленных нарушений в территориальные органы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие государственный лесной надзор, органы муниципального земельного контроля для принятия соответствующих процессуальных решений о возбуждении производства об административном правонарушении либо в органы прокуратуры для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Важное значение в контексте вопроса о ликвидации экологического вреда (и в особенности накопленного экологического ущерба) имеет ответственность государственных и муниципальных органов за обеспечение благоприятной окружающей среды. По мнению Г. А. Мисник, в экологических отношениях принцип ответственности государства определяется смыслом ст. 3 Закона № 7-ФЗ, в которой предусмотрена ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.

Реализация данного принципа требует конкретизации обязанностей государства в экологических отношениях и признания прав физических и юридических (некоммерческих организаций) лиц осуществлять восстановление и улучшение окружающей среды в соответствии с установ-

ленными нормативными требованиями. Отсутствие в законодательстве указания на данное правомочие физических и юридических лиц приводит к невозможности применения ответственности государства за вред, причиненный окружающей среде [14].

Существует основанная на положениях гражданского законодательства точка зрения, в соответствии с которой, помимо реального ущерба, потерпевшая сторона имеет право требовать возмещения причиненного земельными правонарушениями вреда, выражающегося в упущенной выгоде. Следует также отметить, что если виновное лицо использовало землю для обогащения, то размер упущенной выгоды не должен быть менее полученной прибыли [15, с. 3].

Таким образом, законодательством об охране окружающей среды предусмотрен особый порядок возмещения экологического вреда, причиненного нарушением порядка обращения с отходами производства и потребления, который хоть и основывается на общих нормах гражданского права, но содержит ряд специальных требований, касающихся условий его возмещения.

Правовой институт гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения также является недостаточно исследованным в науке экологического права и, несмотря на наличие достаточного количества теоретических работ по данным проблемам, имеет ряд дискуссионных и подлежащих изучению вопросов.



1. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176.
2. Мисник Г. А. Правовые проблемы применения уголовной ответственности за нарушение правил обращения с опасными веществами и отходами // Экологическое право. — 2018. — № 6. — С. 33–37.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
4. Краснова И. О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экологическое право. — 2005. — № 4. — [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: общие положения. — 2-е изд. — М., 2005.
6. Садиков О. Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации. — М., 2009.
7. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2012. — № 12.

8. *Нарышева Н. Г.* Тенденции дифференциации правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Экологическое право. — 2005. — № 1. — [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. *Мисник Г. А., Бабенко Л. Н.* Возмещение вреда, причиненного земельным правонарушением // Экологическое право. — 2011. — № 1. — С. 20.
10. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. — 2010. — № 40.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 48. — Ст. 4552.
12. О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 нояб. 2017 г. № 49 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. — 2018. — № 2 (февраль).
13. *Данилова Н. В.* Правовая природа требований о возмещении экологического вреда (на основе анализа судебной практики по делам о незаконном размещении отходов) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2014. — № 4. — С. 111–118.
14. *Мисник Г. А.* Принципы гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда // Экологическое право. — 2008. — № 2.
15. *Маркова О.* Возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями // ЭЖ-Юрист. — 2017. — № 42. — С. 3.

УДК 349.6

Пушкарев Станислав Вадимович

г. Йошкар-Ола, Россия

Нормы об экологическом страховании в системе правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования

В статье рассматриваются теоретические и правоприменительные проблемы, которые возникают в процессе осуществления экологического страхования. Отмечается, что ни в теоретических работах, ни в законодательстве о страховании нет единого подхода к определению границ экологического страхования, четкого определения экологических рисков и отношения к тому, должно ли оно осуществляться в добровольном порядке или быть обязательным. Автор приходит к выводу о том, что государство должно перестать полностью возмещать вред от природных бедствий, стимулируя собственников в большей степени нести ответственность за свое имущество.

Ключевые слова: страхование, экология, экологическое страхование, природопользование, экологические риски, правила страхования.

Pushkarev Stanislav Vadimovich

Yoshkar-Ola, Russia

**Environmental insurance standards in the system
of legal regulation of environmental protection
and rational nature management**

The article discusses the theoretical and enforcement problems that arise in the process of environmental insurance. It is noted that neither in theoretical works, nor in insurance legislation there is a single approach to defining the boundaries of environmental insurance, a clear definition of environmental risks and the attitude to the question whether it should be carried out voluntarily or be mandatory. The author comes to the conclusion that the state should stop completely compensating for damage from natural disasters, encouraging owners to be more responsible for their property.

Key words: insurance, ecology, environmental insurance, environmental management, environmental risks, insurance rules

Конституцией Российской Федерации (ст. 42) предусмотрено, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [4].

Стоит согласиться с тем, что на первый план в настоящее время вышли вопросы обеспечения должного качества окружающей среды, особенно связанные со сферой экологической безопасности при обращении с отходами [10, с. 59].

Вместе с тем, произошедшие в последние годы трагические события в различных субъектах России (засуха и смог 2010 г., наводнения в Краснодарском крае в 2012 г. и на Дальнем Востоке в 2013 г., катастрофические лесные пожары в Сибири и паводок в Иркутской области летом 2019 г.) показали, что реализация этих высоких целей и осознаваемых повседневных проблем на практическом ситуативном уровне не может устраивать ни граждан, ни хозяйствующих субъектов, ни государство в целом.

Центральное место в развитии института экологического страхования занимает понимание того, что из себя представляют экологические риски. Стоит отметить, что четко устоявшегося понятия экологического риска в российском законодательстве и практике отечественных страховых компаний нет. При этом по соотношению вероятности наступления

и ожидаемых размеров убытков данная категория рисков характеризуется высокой степенью вероятности и самыми значительными ожидаемыми убытками [6, с. 7].

Однако можно увидеть, что чаще всего, говоря об экологических рисках, большинство исследователей имеют в виду именно риски причинения вреда окружающей среде от хозяйственной деятельности, забывая при этом, что и в результате природных бедствий может быть причинен вред имуществу отдельных лиц и целым отраслям экономики. Полагаем, что в целях наиболее полного рассмотрения системы экологического страхования наличие данных рисков также должно учитываться в теоретических работах.

В различных правилах страхования разные страховщики и их объединения идут разными путями определения страховых рисков и страховых случаев. В одних случаях можно увидеть указание на общую формулу: «Страховым риском является предполагаемое событие, обладающее признаками вероятности и случайности его наступления, на случай которого осуществляется страхование. Страховым случаем является совершившееся событие, с наступлением которого возникает обязанность Страховщика произвести страховую выплату». В других правилах страхования перечисляют конкретные случаи и обстоятельства, с которыми стороны связывают осуществление страховой выплаты, например, заразные болезни застрахованных объектов, воздействие опасных природных явлений, пожары и т. д.

Нельзя не согласиться с утверждением о том, что государством выделяется существенное финансирование на предупреждение и минимизацию катастрофических природных рисков, а также на ликвидацию их последствий, в то время как страхование может быть намного более эффективным и соответствующим современным условиям конкурентной и рыночной экономики средством защиты [3, с. 227]. При этом вряд ли можно полностью согласиться с предложениями о расширении перечня потенциально опасных объектов, подлежащих страхованию, страховых случаев, объема ответственности страховщика и порядка определения размера вреда, ущерба как направления развития обязательного экологического страхования. Такие радикальные меры могут на данном этапе, с одной стороны, оттолкнуть страховые компании от развития данного вида страхования, а с другой — побудить природопользователей и собственников имущества, которое может пострадать от природных катаклизмов, искать иные варианты минимизации потерь.

Представляется, что более эффективным направлением развития данного вида страхования является поступательная работа над актуализацией размеров страховых тарифов с учетом класса опасного объекта, а также статистики о страховых случаях, накапливаемой страховщиками, и данных о вероятности наступления и тяжести последствий страхового события на конкретных опасных объектах, а также совершенствование системы тарификации и применения коэффициентов к страховым тарифам на основе классификации опасных объектов по уровню их опасности и качества проведенных мероприятий по обеспечению безопасности опасного объекта [9]. В настоящее время, например, действует Указание Банка России от 9 января 2019 г. № 5052-У, в котором установлены минимальные и максимальные значения и структура страховых тарифов по договору обязательного страхования ответственности владельца опасного производственного объекта [12], а роль и место указаний Банка России в системе источников страхового права ранее уже отмечались [7, с. 122]. Причем при добровольном страховании экологических рисков (как в узком, так и в широком смысле) условие договора о размере страховой премии должно быть обговорено сторонами, в то время как при обязательном — речь идет именно о ставках, установленных Банком России.

Следующим элементом правовой конструкции экологического страхования являются объекты страхования.

Если обратиться к практике отечественных страховых компаний, то можно увидеть, что разработанные и применяемые ими и их объединенными правилами страхования содержат далеко не исчерпывающий перечень объектов страхования и рисков, от которых можно защититься, что оставляет большие возможности для развития этого направления страхования.

Так, Национальным союзом агростраховщиков (НССА), в который входят все крупнейшие российские страховые компании, на основании законодательства Российской Федерации в данной сфере разработаны следующие правила страхования:

- 1) Правила страхования (стандартные) объектов товарной аквакультуры (товарного рыбоводства);
- 2) Правила страхования (стандартные) сельскохозяйственных животных;
- 3) Правила страхования (стандартные) урожая сельскохозяйственных культур, посадок многолетних насаждений.

Нормативно-правовой основой при разработке и использовании данных правил выступают: Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», Федеральный закон от 25 июля 2011 г. № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», Федеральный закон от 02 июля 2013 г. № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, а также требования страхового законодательства Российской Федерации.

Среди отдельных страховщиков правила именно экологического страхования разработаны далеко не всеми. В качестве примера можно обратиться к Правилам Согласно положениям п. 2.1 названных Правил Объектом страхования являются имущественные интересы Страхователя (лица, риск ответственности которого застрахован), связанные с его обязанностью в соответствии действующим законодательством места причинения вреда возместить вред, причиненный окружающей среде и/или жизни, здоровью и/или имуществу третьих лиц, в результате происшествия при осуществлении Страхователем (лицом, риск ответственности которого застрахован) застрахованной деятельности, указанной в договоре страхования, повлекшего загрязнение окружающей среды, превышающее установленный допустимый уровень воздействия на окружающую среду [8, с. 3]. Аналогичного подхода придерживаются другие отечественные страховщики. В свою очередь страхование на случай причинения вреда собственным имущественным интересам от природных катаклизмов (наводнений, ураганов, землетрясений и т. д.) включается в качестве страхуемых рисков в правила страхования имущества.

Наконец, нельзя не отметить того факта, что в настоящий момент процент проникновения экологического страхования в отечественную экономику ничтожно мал, хозяйствующие субъекты пренебрегают данным видом страхования, полагая, что в случае природных бедствий им окажет помощь государство. С другой стороны, также самонадеянно устраняются от расходов на экологическое страхование (если часть из этих рисков обязательны к страхованию) и профессиональные участники хозяйствующего оборота, зная, что государство не может оставить в беде лиц, пострадавших от их действий. Так, В. Ю. Балакирева говорит о том, что «в России из резервного фонда Правительства на ликвидацию

чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (крупномасштабные наводнения, паводки, смерчи, землетрясение) в 2013–2016 годах было израсходовано более 27 трлн рублей. В основном финансирование осуществляется за счет государственных ресурсов, вклад страховой отрасли России в решение данных задач незначителен [1, с. 25]. То, насколько важное место вопросы экологического страхования занимают в зарубежных государствах (особенно в США и ЕС) отчетливо прослеживается в работе И. Ю. Косолаповой [5, с. 32]. Многие другие виды хозяйственной деятельности и повседневной жизни сейчас уже просто немыслимы без страхования (ОСАГО, каско, даже морское страхование [2, с. 127]), но экологическое страхование по-прежнему не настолько развито.

Подводя итог краткому рассмотрению имеющихся проблем и складывающихся практик в области экологического страхования, можно говорить об отсутствии в отечественной юриспруденции комплексного и целостного подхода к страхованию экологических рисков. Нет однозначного толкования, что понимать под экологическим риском, продолжают споры относительно необходимости принятия закона об обязательном экологическом страховании или продолжении страхования на основании правил отдельных страховых компаний или объединений страховщиков. Такая неопределенность приводит к снижению степени защищенности субъектов гражданского оборота в плане возмещения вреда, который может быть причинен их жизни, здоровью и имуществу в результате природных катаклизмов, а также техногенных аварий и катастроф, наносящих, кроме того, вред и окружающей среде.

Поэтому представляется, что едва ли не первым и самым значимым действием в системе публично-правового регулирования сферы экологического страхования должно стать снижение степени участия государства в ликвидации последствий катаклизмов и катастроф в том случае, если заинтересованные субъекты имели реальную возможность застраховать свою ответственность или свое имущество от данных рисков, однако самонадеянно посчитали, что для них это экономически не выгодно. В конечном счете, это должно постепенно повышать экологическую и страховую культуру граждан и организаций и снижать нагрузку на бюджетную систему по оказанию помощи пострадавшим, т. к. рыночная экономика строится не только на признании прав собственности, но и на несении собственниками ответственности и рисков, связанных со своим имуществом.

С другой стороны, признавая необходимость несения собственником имущества рисков, связанных с его уничтожением или повреждением, нельзя игнорировать тот факт, что чаще всего страховая защита необходима в первую очередь лицам, находящимся на территориях, подвергающимся регулярным стихийным бедствиям. В то же время страхование таких рисков страховщиками будет либо невыгодным (убыточным) для них (если речь будет идти о применении не свободно формируемых цен, а экономически необоснованных тарифов, установленных в целях социальной поддержки населения); либо невыгодным для населения и значительной части предпринимателей (в случае, если страховые премии будут определяться актуарным путем с использованием статистической информации о вероятности и частоте наступления в данных местностях страховых случаев). Поэтому приходится соглашаться с тем, что государству не удастся полностью уйти от необходимости оказания помощи пострадавшим от катастрофических стихийных бедствий, однако размер такой помощи будет не настолько значительным, как в настоящее время.

Первые шаги в этом направлении уже делаются: 4 августа 2019 г. вступил в силу Федеральный закон № 320-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» о добровольном страховании жилья от чрезвычайных ситуаций, который предусматривает принятие собственником имущества решения о страховании или не страховании его от названных рисков в добровольном порядке, однако те, кто заранее позаботился о страховке, в случае стихийного бедствия смогут получить больше, чем те, кто ее приобретать отказался.

Об этом же сказал Президент России Владимир Путин на совещании о жилищном обеспечении граждан, пострадавших в ходе паводка в Иркутской области в г. Тулуне 2 сентября 2019 г., указав на то, что «... в основном в других странах все решается через страховые общества. И мы не вправе с вами говорить людям и ставить в вину, что они не застрахованы, потому что, во-первых, у нас и страховое дело не поставлено должным образом, и доходы граждан не такие, что они могли бы тратить деньги на страховку. Мы просто должны отдавать себе в этом отчет. Конечно, нужно стимулировать страховое дело, нужно стимулировать страхование имущества, движимого и недвижимого...» [11]. В настоящее время именно такой подход в наших реалиях можно назвать наиболее взвешенным и оптимальным.



1. Балакирева В. Ю. Совершенствование механизмов возмещения ущерба, причиненного в результате природных катастроф, пожаров, наводнений и иных бедствий // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Актуальные проблемы страхования рисков природного и техногенного характера. — 2017. — № 20 (677). — С. 24–32.
2. Гусева Н. В., Пушкарев С. В. Правовое регулирование морского страхования в Российской Федерации: постановка проблемы // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сб. материалов VII Междунар. науч.-практ. конф., посв. 50-летию Чуваш. гос. ун-та им. И. Н. Ульянова (Чебоксары, 1 дек. 2017 г.). — Чебоксары : Изд-во Чуваш. Ун-та, 2017. — С. 126–130.
3. Козлова О. Н., Хайдарова А. В. Экологическое страхование в системе защиты имущественных интересов и окружающей среды // Вестник Кемеровского государственного университета. — 2014. — № 4-2 (60). — С. 227–231.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
5. Косолапова И. Ю. Экологическое страхование как экономико-правовое средство защиты окружающей среды (историко-сравнительный анализ) // Бизнес, менеджмент и право. — 2018. — С. 30–35.
6. Котлововский И. Б. Совершенствование механизмов компенсации ущерба от рисков природных и техногенных катастроф // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Актуальные проблемы страхования рисков природного и техногенного характера. — 2017. — № 20 (677). — С. 6–16.
7. Пушкарев С. В. Место и роль указаний Банка России в системе страхового законодательства // Вестник Межрегионального открытого социального института. — 2017. — № 1 (5). — С. 119–123.
8. Правила экологического страхования : утв. Председателем Правления ОАО «СОГАЗ» 20 февраля 2008 г. [Электронный ресурс]. Официальный сайт АО «СОГАЗ» в сети Интернет. — URL: https://www.sogaz.ru/upload/iblock/c4c/080_gravila-ekologicheskogo-strakhovaniya-ot-20.02.2008.pdf (дата обращения: 08.09.2019).
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 31. — Ст. 4255.
10. Сафин З. Ф. Правовые проблемы экологической безопасности при обращении с отходами // Правовое обеспечение экологической безопасности в сфере природопользования и энергетики : сб. ст. участников Междунар. науч.-практ. конференции, посвященной Году экологии в Российской Федерации. — Казань, 2018. — С. 58–63.

11. Совещание о жилищном обеспечении граждан, пострадавших в ходе паводка в Иркутской области // Официальный сайт Президента Российской Федерации в сети Интернет. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/61426> (дата обращения: 08.09.2019).

12. Указание Банка России от 9 янв. 2019 г. № 5052-У «О страховых тарифах или их предельных (максимальных и минимальных) значениях, структуре страховых тарифов, включая предельный размер отчислений для финансирования компенсационных выплат, порядке применения страховых тарифов страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» // Вестник Банка России. — 2019. — № 19 (19 марта).

УДК 349.6

Редникова Татьяна Владимировна

г. Москва, Россия

Совершенствование правового регулирования охоты в целях обеспечения рационального и неистощительного природопользования

В статье рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования рационального использования охотничьих ресурсов в Российской Федерации, возможные направления совершенствования законодательства в указанной сфере. Делается вывод о необходимости глубокого анализа правоприменительной практики, проведения социологических опросов различных категорий заинтересованных субъектов, а также учета исторического опыта Российской Федерации и правового регулирования и правоприменительной практики в указанной сфере в зарубежных странах.

Ключевые слова: охота, природные ресурсы, охотничьи ресурсы, правовое регулирование, животный мир, рациональное использование, охрана окружающей среды.

Rednikova Tatiana Vladimirovna

Moscow, Russia

Improving the legal regulation of hunting in order to ensure rational and sustainable use of natural resources

The article deals with the actual problems of legal regulation of rational use of hunting resources in the Russian Federation, the possible directions of improvement of legislation in this area. It is concluded that there is a need for in-depth analysis of law enforcement practice, conducting sociological surveys of various categories of stakeholders, as well as taking into account the historical

experience of the Russian Federation and legal regulation and law enforcement practice in this area in foreign countries.

Key words: hunting, natural resources, hunting resources, legal regulation, fauna, rational use, environmental protection.

Охота является одним из традиционных занятий человечества, обеспечивавших его существование в течение многих веков. Первоначально объекты животного мира, добытые в процессе охоты, использовались для пропитания, изготовления лекарственных средств, одежды, жилья, оружия и т. п. Правовое регулирование доступа к охотничьим ресурсам, порядка осуществления охоты, нормативов их изъятия начинает развиваться с того момента, когда их численность начинает снижаться и становится недостаточной для удовлетворения потребностей человека [3, с. 72]. В разных странах стали приниматься законодательные акты, регулирующие порядок проведения охоты. В России первые нормы, закрепляющие правила охоты, были включены в «Русскую правду» [15, с. 154]. Например, свидетельствовавшие о закреплении угодьев для ловли птиц за определенными субъектами и содержащие требования об уплате штрафов за незаконное размещение ловчих устройств в неотведенных или отведенных иным лицам местах. Со временем охота стала осуществляться не только в целях получения материальных благ, но и как одна из форм проведения досуга, что привело к увеличению нагрузки на охотничьи ресурсы и соответственно к еще большему сокращению их численности. В России первый комплексный законодательный акт в сфере правового регулирования охоты принят в конце XIX в. — 3 февраля 1892 г. императором были утверждены «Правила об охоте». В сферу правового регулирования данного нормативного правового акта входили такие вопросы, как порядок выдачи охотничьих билетов и иной разрешительной документации, сроки запрета охоты на различные виды животных в течение года, перечень льготных категорий граждан, имеющих право на бесплатную охоту, разрешенные виды орудий охоты. В законе устанавливался перечень видов, относящихся к охотничьим ресурсам, а также хищных видов зверей и птиц, охота на которых разрешалась в течение года любыми способами. Данным актом также вносились изменения в действующее уголовное законодательство Российской Империи. Так, были введены новые составы (к примеру, нахождение с ружьем или другими орудиями лова в лесных угодьях приравнивалось к осуществлению охоты) и установлены новые размеры штрафов за правонарушения в указанной сфере. Денежные средства от реализации охотничьих билетов и штрафов за незаконную охоту

направлялись в Министерство внутренних дел и должны были расходоваться на усиление средств надзора за соблюдением законодательства об охоте [11, с. 212–213]. Необходимо, однако, отметить, что действие рассматриваемого нормативного правового акта распространялось не на всю территорию страны [6, с. 18].

В настоящее время в Российской Федерации любительская и спортивная охота по-прежнему является одним из популярных видов проведения досуга граждан. По данным Минприроды России, площадь охотничьих угодий Российской Федерации в 2017 г. составила 1 595 221,87 тыс. га, или 93 % площади территории страны [4, с. 220].

Правовое регулирование охоты в нашей стране осуществляется специальными отраслевыми актами федерального законодательства, а также законодательства субъектов, поскольку в соответствии с Конституцией РФ природопользование и охрана окружающей среды относится к предмету совместного ведения (ст. 72). Принятие законодательных актов на уровне субъектов позволяет при регламентации, к примеру, сроков охоты, объемов допустимого изъятия охотничьих ресурсов учитывать такие факторы, как климатические, географические условия региона, численность объектов животного мира и другие факторы, что необходимо для обеспечения рационального использования и воспроизводства охотничьих ресурсов, а также для сохранения видового баланса внутри экосистем путем осуществления охоты в целях регулирования численности отдельных видов [1].

Особое место в системе правового регулирования осуществления охоты занимают вопросы регламентации охоты, осуществляемой коренными малочисленными народами, проживающими на территории нашей страны. Поскольку охота является одним из основных видов деятельности, обеспечивающих их традиционный образ жизни и возможность ведения хозяйственной деятельности традиционным способом. При этом в соответствии с действующим законодательством объемы добычи охотничьих ресурсов в рамках традиционной деятельности коренных малочисленных народов ограничивается объемом, необходимым для личного потребления [5, с. 38].

Следует отметить, что в целях сохранения биологического разнообразия в целом и охотничьих ресурсов в частности охотничье природопользование должно осуществляться в рамках рационального природопользования при условии соблюдения установленного законом порядка эксплуатации ресурсов, проведения мероприятий по их охране и воспроизводству [8, с. 97]. Как отмечает С. А. Боголюбов, главным направ-

лением совершенствования правового механизма обеспечения рационального использования природных ресурсов, развивавшегося в течение сотен лет, в последнее десятилетие становится усиление их охраны [7, с. 60–61]. При этом, по его мнению, «в российском законодательстве нормы о рациональном, надлежащем использовании природных ресурсов и их охране часто применяются как парные, параллельные и (или) неразделимые правовые категории» [7, с. 62].

Правовое регулирование рационального использования объектов животного мира в Российской Федерации осуществляется нормативными актами, устанавливающими общие правила охраны окружающей среды и животного мира как одного из ее компонентов. Соответствующие нормы содержатся в Федеральном законе от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133) и Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. №52-ФЗ «О животном мире» (СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462). В то же время правовое регулирование охоты как одного из видов использования животного мира осуществляется целой системой нормативных актов различного уровня. К числу основных актов федерального уровня в данной сфере можно отнести Федеральный закон от 24 июля 2009 г. №209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735), Приказ Минприроды России от 16 ноября 2010 г. № 512 «Об утверждении правил охоты» (Российская газета. 24 февраля 2011 г. № 39), Приказ Минприроды России от 8 декабря 2011 г. № 948 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам» (зарегистрирован в Минюсте России 26 января 2012 г. № 23030), нормы об ответственности за нарушение действующего законодательства в сфере охоты содержатся в гл. 26 УК РФ и гл. 8 КоАП РФ. При этом в научной литературе существует точка зрения, что российское природоохранное законодательство является одной из самых объемных и противоречивых отраслей права, которая содержит большое количество отсылочных норм, зачастую противоречащих друг другу, что значительно затрудняет их практическое применение [12, с. 149]. Данное суждение в значительной степени применимо к оценке состояния действующего законодательства в сфере правового регулирования охоты. К примеру, существует несогласованность административных процедур выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов, принимаемых на уровне субъектов, с нормами действующего федерального законодательства [12, с. 152].

Одним из направлений совершенствования законодательства в сфере рационального использования охотничьих ресурсов является эффективное обеспечение их воспроизводства, для чего помимо прочего необходимо разработать систему стимулирующих мер по интенсификации соответствующих видов деятельности, осуществляемых охотопользователями, в том числе и в закрепленных охотничьих угодьях. К их числу можно отнести проведение мероприятий по защите охотничьих ресурсов от болезней, своевременное регулирование численности хищных видов (в частности, волков, составляющих значительную угрозу, препятствующую воспроизводству копытных животных), улучшение кормовых и защитных условий на территории охотхозяйств.

Другой эффективной мерой, направленной на сохранение и расширенное воспроизводство, может стать нормирование допустимой добычи нелегитимированных охотничьих ресурсов [2, с. 96].

В настоящее время в Российской Федерации темпы прироста важнейших видов диких животных (например, копытных) не соответствуют их биологической продуктивности и составляют всего 1–3 % в год, что не соответствует существующему потенциалу экологической емкости охотничьих угодий. Это обусловлено в том числе и значительным уровнем нелегальной добычи [4, с. 227].

Необходимо подчеркнуть, что в целом на сохранение охотничьих ресурсов, их рациональное использование и воспроизводство в конкретном регионе также напрямую влияет уровень жизни населения, поскольку отсутствие либо недостаточность условий для развития в богатом природными ресурсами регионе легальных видов экономической деятельности неминуемо приводит к росту уровня незаконного природопользования [9, с. 109].

Меры, направленные на стимулирование экономического развития регионов, создание рабочих мест и повышение уровня жизни населения, безусловно, окажут опосредованное влияние на снижение уровня экологической преступности в регионах. Немаловажным также является создание государственной системы эффективного противодействия организованной экологической преступности, для которой незаконная добыча и сбыт объектов животного мира наряду с лесными являются одними из основных источников извлечения сверхдоходов [10, с. 101].

Безусловно, действующее законодательство в сфере осуществления охоты и рационального использования охотничьих ресурсов нуждается в дальнейшем совершенствовании. В научной литературе высказываются различные предложения о совершенствовании законодательства,

сформированные на основании проводимого анализа правоприменительной практики в сфере правового регулирования охоты.

Необходимо отметить, что некоторые из норм, которые предлагается ввести, уже ранее существовали в российском законодательстве. Например, запрет выдачи охотничьего свидетельства лицам, ранее привлекавшимся к ответственности за нарушение правил охоты. По мнению Е. Ф. Гладун и С. А. Шеиновой, данная норма станет мощным сдерживающим фактором и приведет к уменьшению числа правонарушений в данной сфере [13, с. 137].

Среди других предложений можно отметить такие, как принятие правил первичной переработки охотничьих ресурсов, отсутствие которых затрудняет деятельность государственных инспекторов по охране окружающей среды по определению видовой принадлежности добытого вида животного и его соответствия виду, указанному в разрешении, в случае первичной переработки охотниками объектов животного мира в месте добычи, в результате которой уничтожаются признаки видовой принадлежности животного. По мнению Т. А. Яковлевой, в выдаваемых разрешениях на добычу охотничьих ресурсов необходимо указывать требования о соблюдении таких правил первичной переработки. В них помимо регламентации самих правил предлагается закрепить определение понятия «первичной переработки», а также возложить обязанность по доказыванию законности добычи конкретной особи в случае невозможности определения ее вида, пола и возраста на охотника [14, с. 134]. Введение данной нормы значительно облегчит противодействие незаконной добыче редких видов животных, охота на которых запрещена.

Как справедливо отмечается в Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году», охотничьи ресурсы представляют собой важнейшую составляющую природного капитала нашего государства. Рациональное, сбалансированное с параметрами воспроизводства, изъятие охотничьих ресурсов обеспечивает их устойчивость, а также сохранение биоразнообразия и социально-экономические выгоды общества в долгосрочной перспективе [4, с. 227].

В заключение хотелось бы отметить, что совершенствование правового регулирования обеспечения рационального использования охотничьих ресурсов должно осуществляться на основе глубокого анализа правоприменительной практики, при этом следует использовать данные социологических опросов различных категорий правоприменителей об имеющихся в данной сфере недостатках и противоречиях (охотников,

сотрудников уполномоченных на выдачу соответствующих разрешений органов, руководителей охотничьих хозяйств, государственных инспекторов, осуществляющих надзор в сфере охоты, и иных заинтересованных лиц). Другим источником для совершенствования российского законодательства является анализ как исторического опыта нашей страны в сфере правового регулирования охоты, так и опыта правового регулирования и правоприменительной практики в указанной сфере в зарубежных странах.



1. *Бажайкин А. Л., Дубовик О. Л., Зозуля В. В. и др.* Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2009 г. «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. О. Л. Дубовик. — Москва, 2011. Специально для системы «ГАРАНТ».

2. *Верещагина А. В., Прокопенко А. И.* Опыт сравнительно-правового анализа институтов видов охоты и параметров ее осуществления в законодательстве субъектов Дальневосточного федерального округа // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. — 2015. — № 2 (29). — С. 94–99.

3. *Гартфельд А. А.* Проблемы международного сотрудничества России по освоению ресурсов мирового океана и роль общественных формирований в борьбе с незаконной охотой (браконьерством) в Арктическом регионе (досоветский период) // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. — 2017. — Т. 7, № 2 (23). — С. 72–78.

4. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». — М. : Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018. — 888 с.

5. *Кряжков В. А.* Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (на примере охоты) // Государство и право. — 2016. — № 11. — С. 32–42.

6. *Молчанов Б. А., Гартфельд А. А.* Правовая охрана животного мира и водных биологических ресурсов в России в конце XIX в. и меры по предупреждению посягательств на природные объекты // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Государство и право. — 2013. — № 16. — С. 15–20.

7. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов : монография / Е. А. Галиновская, Б. В. Агафонов, С. А. Боголюбов [и др.] ; отв. ред. Е. А. Галиновская. — М. : ИЗиСП, Инфра-М, 2019. — 312 с.

8. *Редникова Т. В.* Вопросы разграничения уголовной и административной ответственности за незаконную охоту // Союз криминалистов и кримиологов. — 2018. — № 2. — С. 97–100.

9. Редникова Т. В. Криминологическая характеристика преступных посягательств на особо ценные водные биологические ресурсы // Союз криминалистов и криминологов. — 2019. — № 1. — С. 108–115.
10. Редникова Т. В. Организованная экологическая преступность в России и за рубежом: криминологическая характеристика и меры противодействия // Lex Russica. — 2018. — № 9 (142). — С. 98–111.
11. Чанаев М. Р. Правовые аспекты регулирования охоты в российской империи в последней четверти XIX века // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2011. — № 8-4 (14). — С. 211–214.
12. Шеинова С. А., Гладун Е. Ф. Актуальные вопросы правового регулирования в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов // Наука в современном информационном обществе : материалы X международной научно-практической конференции : в 3 т. / Научно-издательский центр «Академический», 2016. — С. 149–154.
13. Шеинова С. А., Гладун Е. Ф. Законодательство об охоте Российской Федерации: тенденции развития и опыт прошлого // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. — 2018. — Т. 4, № 1. — С. 125–144.
14. Яковлева Т. А. О сохранении редких и исчезающих видов животных и птиц и правовом регулировании охоты // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. — 2017. — № 5 (43). — С. 129–139.
15. Яшина Т. А. Правовое регулирование охоты в российской федерации: возникновение и перспективы развития // Инновационная наука. — 2019. — № 6. — С. 153–155.

УДК 349.6

**Сальпиева Нургуль Шаршенбековна,
Сыдыкбекова Чолпон Сыдыкбековна**

г. Бишкек, Киргизия

Международные стандарты прав человека и гражданина на информацию о состоянии окружающей среды

В данной статье рассматриваются экологические права человека и гражданина на экологическую информацию о состоянии окружающей среды на примере действующих законодательств Кыргызской Республики. Проводится анализ сопоставлений конституционных норм Кыргызстана с международными стандартами.

Ключевые слова: экология, экологическая безопасность, доступ к информации, международные стандарты.

**Salpieva Nurgul Sharshenbekovna,
Sydykbeкова Cholpon Sydykbekovna**

Bishkek, Kyrgyzstan

International standards of human and civil rights on environmental information

This article discusses the ecological rights of a person and a citizen to environmental information on the state of the environment using the current legislation of the Kyrgyz Republic as an example. The analysis of comparisons of constitutional norms with international standards is carried out.

Key words: ecology, environmental safety, access to information, international standards.

Как и в любой иной области, в регулировании отношений собственности на природные ресурсы, в сфере природопользования, охраны окружающей среды, признания, охраны и защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина Конституция Кыргызской Республики играет основополагающую роль. В ней отражены основные положения экологической стратегии государства и главные направления укрепления экологического правопорядка. Конституционные нормы — основа развития и совершенствования всего законодательства, в том числе экологического [2].

В Конституции Кыргызской Республики закреплено, что народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в республике.

Статья 48 Конституции Кыргызской Республики отмечает, что каждый имеет право на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду.

В продолжение этого положения в Конституции закреплены две нормы. Граждане Кыргызской Республики, как указано в ст. 48, имеют право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования, и каждый обязан бережно относиться к окружающей природной среде, растительному и животному миру.

Право на благоприятную окружающую среду должно предполагать реальные возможности проживания в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам окружающей природной среде, охрану от последствий неблагоприятного воздействия окружающей природной среды, чаще всего антропогенного характера, а также участвовать в подготовке, обсуждении и принятии экологически значимых

решений, осуществлять контроль за их реализацией, получать достоверную и своевременную экологическую информацию, право на возмещение экологического ущерба, причиненного здоровью и имуществу экологическими правонарушениями или стихийными бедствиями [2].

В конституционных нормах закреплена экологическая функция государства. Непосредственно она выражена в статьях о компетенции Правительства Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и других органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Отношения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов регулируются Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «Об охране окружающей среде», другими законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики [2].

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются собственностью Кыргызской Республики, используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства [1, п. 5 ст. 12].

Необходимо упомянуть и о международных стандартах охраны окружающей среды.

Официально Орхусская конвенция вступила в силу в 2001 году и к 2006 году насчитывала 39 участников. В 2003 году Стороны приняли Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, который вступил в силу после его ратификации шестнадцатью странами. В соответствии со ст. 6 Кыргызской Республики, вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызстана.

Кыргызская Республика присоединилась к Орхусской конвенции «О доступе к экологической информации и об участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам в области охраны окружающей среды» в 2001 году.

Основная тема Орхусской конвенции — это, прежде всего, доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, они также гарантированы Конституцией Кыргызской Республики.

Орхусская конвенция признает право каждого на здоровую окружающую среду, а также определяет наши обязанности по ее охране. Ее цель — сделать так, чтобы каждый человек жил в условиях окружающей среды, благоприятной для его здоровья и благосостояния. Это относится не только к нам, живущим сегодня, но и к грядущим поколениям.

Основной целью Орхусской конвенции является содействие защите прав каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния за счет гарантирования права доступа к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Основными направлениями Конвенции являются гарантированные права на **доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды**; государство-участник принимает на себя обязательство перед международным сообществом.

Действующее законодательство Кыргызской Республики дает общественности право на получение информации, в том числе экологической, на доступ общественности к принятию решений и правосудию. Это право регламентируется в Конституции Кыргызской Республики, где каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (ст. 33).

Доступ к правосудию является основным средством обеспечения соблюдения Орхусской конвенции (ст. 9). Это третий элемент Конвенции, который предусматривает принудительный характер соблюдения экологического законодательства, укрепляет механизм обеспечения соблюдения национального законодательства в области окружающей среды.

Доступ к правосудию предполагает наряду с законодательным закреплением гарантированного права на обращение в суд также наличие таких факторов, как:

- доступность суда населению, обеспечивающая своевременный прием заявлений;
- разумные и справедливые судебные расходы;
- разумные сроки рассмотрения и разрешения дел;
- своевременное и качественное изготовление судебных актов, протоколов судебных заседаний, беспрепятственное их предоставление сторонам судебного спора;

- своевременное разрешение апелляционных и кассационных жалоб, ходатайств по оспариванию судебных актов в надзорном порядке;
- простота процессуальных положений;
- гарантии бесплатной юридической помощи нуждающимся;
- эффективное исполнение судебных решений и т. д. [5].

Актуальность данной проблемы состоит и в том, что в последние годы, несмотря на активное развитие экономики, экологический аспект в Кыргызстане не учитывается до сих пор. Государство вспоминает об экологических проблемах только тогда, когда они становятся заметными.

В настоящее время наблюдается **пять главных экологических проблем**, которые беспокоят экологов:

- 1) нерациональное использование и загрязнение водных ресурсов;
- 2) климатическое изменение;
- 3) политика управления отходами;
- 4) сохранение биоразнообразия;
- 5) загрязнение воздуха [5].

1. **Вода** — самый большой ресурс Кыргызской Республики. Кыргызстан богат огромными запасами пресной воды, использует воду для производства энергии и орошения, кроме этого, экспортирует воду соседним странам, Узбекистану и Казахстану. Но до настоящего времени нет четкой регуляции и контроля за поливной водой как в распределении внутри собственной республик, так и в соседние страны.

Существует и другая проблема — перерасход ресурсов пресной воды. Для поливки садов и огородов люди используют пресную воду, хотя это считается роскошью, и она запрещена. Но из-за отсутствия других источников для орошения культур некоторые местности используют пресную воду. Там нет ни каналов, ни других систем орошения. Люди нарушают закон, но они не видят другого выхода из этой ситуации. Сегодня вопрос перерасхода ресурсов воды и их загрязнение — одна из самых сложных проблем не только в Кыргызстане, но и планеты в целом.

2. **Политика управления отходами** стала спорным вопросом с момента, как о нем стали говорить в средствах массовой информации. Население действительно обеспокоено плохим состоянием хранилищ производственных отходов, которые не безобидны для здоровья людей, почвы и воздуха. Эксперт-эколог Эмиль Шукуров отмечает, что «эти хранилища были построены во времена Советского Союза для хранения там производственных отходов урана». «К примеру, существует четыре хранилища на территории Минкуш, построенные в 1958 году, но они

представляют настоящую угрозу для Ферганской долины, на юге Кыргызстана. Ими не пользуются с 1968 года. Добыча урана уже давно приостановлена, но в случае лавины, землетрясения или оползня склады могут быть затоплены, а радиоактивные отходы найдены в реках Нарын и Кокомерен, а затем в Токтогулском водохранилище, которое обеспечивает водоснабжение Ферганской долины. Таким образом, трагедия могла бы разразиться в крупном масштабе. Наиболее опасные хранилища Талди-Булакское и Туяк-Суйское, так как они очень старые и находятся в плохом состоянии. Общая площадь загрязнения равна 61 000 м². В этой зоне максимальная доза облучения составляет 30–100 микроР/ч. Теперь международные организации и представители государства пытаются решить проблемы этих четырех хранилищ. Но вопрос остается все еще тупиковым» [6].

3. Сохранение биоразнообразия. В Кыргызской Республике сосредоточено богатое разнообразие биологических ресурсов и видов, экосистем и ландшафтов. На территории страны не осталось ни одной естественной экосистемы, в той или иной мере не испытавшей воздействие человека. Это отразилось на их состоянии: сохранении площади, изменении видового состава, изменении соотношения численности видов. Практически исчезли предгорные равнинные степи, тугайные и водноболотные комплексы в Чуйской долине, сухостепные, полупустынные и пустынные экосистемы в Приферганской зоне. Деградировали экосистемы нижнего течения рек из-за сильного загрязнения. Во многих случаях они исчезли физически из-за полного забора воды на орошение. Изменена ихтиофауна практически всех водоемов из-за акклиматизации чуждых видов. 21 из 54 видов рыб завезены извне.

Мелкие владельцы скота перешли от отгонно-кочевого к примитивному пастушескому скотоводству. В чрезвычайно угрожаемом положении находятся все лесные экосистемы. В них продолжают выпас скота, вырубку деревьев. За последние 50 лет их площадь сократилась наполовину. Вызывает тревогу решение о вырубке перестойных деревьев в еловых лесах. Это приведет к необратимой потере их половозрастного состава и дальнейшей деградации.

4. Что касается загрязнения воздуха и проблем, связанных с климатическими изменениями, то они требуют глобального подхода, поскольку это затрагивает все страны мира. На данный момент интересны задачи, которые могут быть решены на республиканском или региональном уровне действиями конкретного государства.

Поэтому главной задачей государства является обеспечение экологической безопасности общества, где ведущая роль принадлежит госу-

дарству, которое через систему образования, средства массовой информации и законодательную базу обязано сформировать своеобразный кодекс «экологического поведения».

Обеспечение экологической безопасности в Кыргызстане реализуется со стороны государства с помощью научно обоснованных правовых, организационных, экономических, технических, воспитательных и иных мер по охране окружающей среды.

Одним из факторов создания острых экологических ситуаций в стране является деятельность золоторудных компаний. В Кыргызстане действует крупнейшее высокогорное золоторудное месторождение Центральной Азии, расположенное в Иссык-Кульской области.

В своей деятельности компания «Кумтор» придерживается экологических стандартов, действующих в Кыргызской Республике и Канаде, и стремится минимизировать вредное воздействие на окружающую среду. Часто компания поддерживает экологические акции в районе, где ведет свою производственную деятельность.

По данным экологов, ледник Давыдова, объем которого до разработок рудника Кумтор составлял 720 млн м³, уменьшился на 400 миллионов кубов. Такая же картина наблюдается с ледником Лысый. По прогнозам, к 2025 году общая площадь ледников в Кыргызстане может в среднем сократиться на 30–40 %, соответственно, водность рек Центральной Азии может уменьшиться на 25–35 %.

Компания Jhongji Mining получила лицензию на геологоразведку и разработку месторождения Солтон-Сары в 2012 году. С 2019 года она планирует строительство золотодобывающего комбината. Запасы золота на месторождении Солтон-Сары оцениваются в 11 тонн. Жители часто выступают против компании из-за массовой гибели скота и ухудшения здоровья людей. Местное население находится в затрудненном положении, отсутствие информации и неполноценная правовая поддержка со стороны государственных и местных органов вынуждают людей решать эти вопросы примитивным путем.

Именно государство как носитель политической власти обладает особыми полномочиями, направленными на упорядочение своих отношений с гражданами, на обеспечение прав и интересов личности. Поэтому государство обязано создавать условия для его реализации, а именно: указать конкретные юридические средства, а также механизм реализации данного права. В противном случае осложняется его практическая реализация.

Кыргызстан сегодня поднимает вопросы экологической безопасности, в особенности сохранения ледников, которые в случае таяния ста-

нут причиной серьезной экологической катастрофы не только для Кыргызстана, но и для Средней Азии.

Каждый человек может запрашивать любую экологическую информацию, которая есть у всякой государственной или частной организации, выполняющей функцию по оказанию услуг населению.

Основными задачами по выполнению принципа Орхусской Конвенции в вопросах доступа к экологической информации являются содействие обеспечению открытого и своевременного доступа к экологической информации широкому кругу общественности и эффективное привлечение представителей СМИ для освещения экологических вопросов и практической реализации принципов Орхусской Конвенции в КР [5].

В Кыргызской Республике нет установленного специального нормативного правового акта, который мог бы регулировать доступ к экологической информации. Этот блок законодательства складывается из законодательных норм общего характера и некоторых нормативных актов в области природоохранного законодательства. Механизм получения информации описан в едином законе о предоставлении информации государственными органами и органами местного самоуправления. Хотя в Законе Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», среди большого круга прав и обязанностей граждан в области охраны окружающей среды, провозглашено и право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и обязанность бережно относиться к окружающей среде и природным ресурсам [3, ст. 46].

Таким образом, рассматривая экологическую информацию как один из способов реализации права на информацию о состоянии окружающей среды, ввиду его важности и на основании норм Орхусской Конвенции, считаем, что этой норме необходимо дать конституционную силу.



1. Конституция Кыргызской Республики, 2010 г.
2. *Мурузбекова Ж. Т.* Конституционно-правовое регулирование права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. — URL: lib.knu@mail.ru
3. Об охране окружающей среды : закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 г.
4. Орхусская Конвенция от 25 июня 1998 г.
5. Стратегический план развития Орхусских центров Кыргызской Республики на 2015–2018 годы.
6. URL: <http://kabar.kg/news/ekologicheskoe-polozhenie-v-kyrgyzstane/>

УДК 349.6

Саргсян Гаяне Арамовна

г. Москва, Россия

Об актуальных вопросах прекращения прав на землю

В статье исследуются проблемы применения норм земельного законодательства в части оснований прекращения прав на землю, механизмов и последствий прекращения прав на землю. Автором также проанализировано соотношение земельно-правового и гражданско-правового регулирования данного института.

Ключевые слова: земля, земельный участок, прекращение прав на землю, изъятие земельных участков, деградация земли, служебный надел, земельный сервитут.

Sargsyan Gayane Aramovna

Moscow, Russia

Some actual issues of termination of land rights

The article considers some actual issues of application of land law as it relates to basis of termination of land rights, mechanism and consequences of termination of land rights. The article also analyzes correlation between land law and civil law regulations of that institute.

Key words: land, land plot, extinguishment of rights on land, acquisition of a land plot, land degradation, service allotment, land easement.

Одной из важнейших проблем сочетания публично-правовых и частно-правовых интересов является институт прекращения прав на землю. Актуальность данной темы и ее практическое значение обосновываются развитием рыночных отношений и вовлечением участников в имущественный оборот. Основной задачей государства остается обеспечение баланса между публичными и частными интересами, в связи с этим необходимо обеспечить определенные механизмы и последствия прекращения прав на землю. Законодательство о способах и порядке прекращения прав на землю в настоящий момент продолжает развиваться, однако, несмотря на это, данная процедура недостаточно урегулирована. Детальное регламентирование оснований прекращения прав на земельные участки, с одной — гарантируют стабильность реализации гражданских прав, а с другой стороны дают возможность обеспечения публичных интересов в случаях, когда участок необходим для государственных и муниципальных нужд, или же в качестве санкции при несоблюдении требований земельного законодательства. От того, насколько четко будет отлажен механизм прекращения прав на землю, станут за-

висеть стабильность земельного оборота, неприкосновенность имущественного статуса субъектов земельных правоотношений, а также рациональное использование земли.

Следует выделить определенные закономерности правоприменения, которые свойственны институту прекращения прав на землю.

Во-первых, институт прекращения прав на землю является комплексным институтом отраслей гражданского и земельного права. При этом отмечается определенное несогласование в регулировании. Это связано с особой спецификой земельно-правовых отношений.

Например, институт реквизиции в земельном праве трактуется иначе, чем в гражданском. Реквизиция применяется в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства. Следует отметить, что первоначально данный институт регламентировался в ГК РФ, позднее он появился в нормах земельного законодательства. Целью реквизиции имущества является охрана здоровья и жизни граждан со стороны государства. Различия связаны с тем, что земельный участок может быть изъят уполномоченным исполнительным органом государственной власти у его собственника временно. Поскольку реквизиция в земельном праве носит временный характер, собственнику возмещается не его стоимость, а убытки связанные с изъятием участка. Законодатель как бы дает гарантию возвращения участка после отпадения оснований реквизиции. То есть, если земля после негативного воздействия находится в хорошем состоянии и подходит для дальнейшей эксплуатации, то она возвращается собственнику. Если этого сделать нельзя, то гражданин может выбрать денежное **возмещение рыночной стоимости** участка или получение равноценного надела, но в другом районе. Существенные различия в сущности данного института дают основание сделать вывод о том, что по сути, Земельным кодексом регулируется одноименный институт, но с иным кругом отношений. В связи с этим речь идет не о прекращении прав на землю, а скорее, об особом виде временного изъятия.

Также различаются некоторые положения, указанные в ГК РФ, в частности, перечень оснований прекращения права собственности на землю. В ст. 235 ГК говорится о прекращении права собственности в случае гибели или уничтожения имущества, однако по отношению к земле данная ситуация практически невозможна: даже в случае деградации земли и нарушении почвенного покрова непосредственно земельный участок никуда не исчезает.

Во-вторых, необходимо выявить определенные особенности, присущие прекращению иных прав на земельные участки. Основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком или права пожизненного наследуемого владения земельным участком определяет ст. 45 ЗК РФ, иные основания прекращения названных прав могут быть установлены законодательством. ЗК РФ предусматривает основания как добровольного (по инициативе правообладателя), так и принудительного (по инициативе иных лиц) прекращения права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения земельными участками. При этом перечень оснований добровольного прекращения указан в п. 1 ст. 45 ЗК РФ, а принудительного прекращения указанных прав определен в п. 2 ст. 45 ЗК РФ и является закрытым. Редакция данной статьи, внесенная Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ, несколько иначе формулирует перечень оснований принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения земельными участками. Сами эти основания остались практически неизменными по сравнению с предыдущими редакциями (использование участка не по целевому назначению, или если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде; порча земель; невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв, обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, в результате изъятия земельной зоны для нужд муниципалитета и государства), но теперь эти основания объединены новым общим понятием: вместо прежнего «ненадлежащее использование земельного участка» — это «использование земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации», что, естественно, является более точным определением перечисленных в ней деяний.

Также следует отметить, что одной из особенностей права постоянного (бессрочного) пользования является именно его необоротоспособность: землевладельцы, обладающие земельными участками на данном праве не могут в полном объеме распоряжаться ими, в т. ч. передавать их в аренду или безвозмездное пользование даже при наличии согласия на это собственника земельного участка (для них возможен только отказ от данного права), за исключением случаев заключения соглашения об установлении сервитута и передачи земельного участка в безвозмездное

пользование гражданину в виде служебного надела в соответствии с ЗК РФ.

В-третьих, при рассмотрении такого правового института, как сервитут, необходимо обратить внимание на взаимосвязь земельно-правового и гражданско-правового регулирования. Земельным кодексом Российской Федерации при регулировании сервитута дается отсылка к нормам гражданского законодательства. Это связано как с порядком установления сервитута (ст. 23 ЗК РФ), так и с основаниями его прекращения. Следует обратить особое внимание на то, что ГК РФ регулирует именно вопросы собственности на земельные участки и соответственно в ст. 276 ГК упоминаются только собственники участка, обремененного сервитутом. В то время как в ЗК РФ сервитут может быть установлен для земельного участка, используемого на любом праве. В целом основания прекращения сервитутов — это либо отсутствие потребности в них, либо невозможность самого собственника (земле-владельца, землепользователя) использовать земельный участок в соответствии с его назначением. Однако следует обратить внимание на то, что при прекращении потребности в обычном сервитуте он просто прекращается по требованию собственника, владельца или пользователя земельного участка, в случае же с публичным сервитутом необходимо принятие специального акта. Публичный сервитут устанавливается в соответствии с Земельным кодексом (п. 3 ст. 23 ЗК РФ). В отличие от обычного сервитута, публичный сервитут имеет сходство с установлением ограничений прав на землю. Это связано с тем, что ограничение прав также определяются на основании требований, предусмотренных законодательством. Данный вид сервитута рассматривается для организации перемещения через земельный участок, для прокладки коммуникаций, межевания, с целью обеспечения прохода к прибрежной полосе и в других случаях. Если необходимость в данных мероприятиях пропала, то оканчивается и сервитут. Чаще всего это происходит по обоюдному согласию между участниками отношений.

В-четвертых, следует выделить различные меры ответственности, в результате которых прекращалось право на земельный участок. Как правило, это происходит при нарушении норм УК РФ, КоАП РФ и ГК РФ. При этом отмечается тенденция ужесточения наказаний за совершение земельных правонарушений. Однако это не всегда может привести к положительному эффекту, поскольку усложняет процедуру прекращения. Именно декриминализация некоторых составов создает условия для быстрой и неотвратимой ответственности за них. Кроме того, проблемы, тесно связанные с экономическими, трудно решать

сквозь призму уголовных репрессий. Указанная в законе уголовная ответственность должна выступать своеобразным «маяком» для участников оборота и предупреждать их о возможных последствиях при совершении правонарушений, но только при условии недостаточности остальных мер ответственности — административной, гражданской и дисциплинарной.

В-пятых, важным элементом правового регулирования отношений по прекращению прав на землю является то, что в земельном законодательстве ограничен перечень оснований прекращения прав, несмотря на то, что в ст. 72 Конституции РФ сказано, что земельные отношения являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Отношения по прекращению прав закреплены только на федеральном уровне, а имевшиеся попытки расширить перечень оснований на региональном уровне не увенчались успехом. Это обстоятельство подчеркивает значение отношений по прекращению прав на землю как важного элемента системы гарантий субъективных прав граждан Российской Федерации.

УДК 349.6

Сарыбаев Омурбек Рыскулович

Узген, Киргизия

Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики

В данной статье рассматриваются актуальные проблемы в законодательстве Кыргызской Республики, регулирующие предоставление земель.

Ключевые слова: земля, земельные правоотношения, право собственности, изъятие земельного участка.

Sarybaev Omurbek Ryskulbekov

Uzgen, Kyrgyzstan

Management of land and other natural resources: problems of legal regulation and judicial practice

This article discusses the problems in the legislation of the Kyrgyz Republic in the provision of land.

Key words: land, land legal relationship, property right, withdrawal of land.

Земельные правоотношения, в том числе основания возникновения, порядок осуществления и прекращения прав на землю, регистрация прав на земельный участок, регулируются Конституцией Кыргызской Республики, Земельным кодексом Кыргызской Республики, Гражданским кодексом Кыргызской Республики, другими нормативно правовыми актами, регулирующим земельные отношения.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики земля находится в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности.

Право на земельный участок в Кыргызской Республике согласно Конституции Кыргызской Республики, Гражданскому кодексу Кыргызской Республики, Земельному кодексу Кыргызской Республики и другим нормативно-правовыми актам, регулирующим земельные отношения, осуществляется в двух формах: на праве собственности (частной, государственной и муниципальной собственности) и на праве пользования (срочного и бессрочного).

В государственной собственности находятся земли, предоставленные государственным землепользователям, земли лесного, водного фондов, земли особо охраняемых природных территорий, земли запаса, земли приграничной зоны, земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, пастбища и другие земли, не переданные в частную и муниципальную собственность. Также это — земли государственной собственности племенных, семеноводческих, экспериментальных хозяйств, опытных станций и полигонов, опорных пунктов учебных заведений и научно-исследовательских институтов сельскохозяйственного профиля, образованных на землях Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, за исключением земель, предоставленных гражданам, проживающим и работающим в указанных хозяйствах, в качестве земельных долей.

Право государственной собственности на землю осуществляют Правительство Кыргызской Республики — на всей территории республики и местные государственные администрации в пределах компетенции, установленной Земельным кодексом Кыргызской Республики.

В соответствии со статьями 4, 21 Земельного кодекса Кыргызской Республики земли в границах айылного аймака, города являются муниципальной собственностью, за исключением земель, находящихся в частной и государственной собственности, границы которых определяются Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Уполномоченный государственный орган (Правительство КР, районная государственная администрация), исполнительные органы местного самоуправления (мэрии городов, айылокмоту) предоставляют земельный участок в собственность или в пользование путем продажи на торгах, за исключением случаев, когда допускается предоставление земельных участков в населенном пункте на условиях аренды без проведения торгов в соответствии с типовым положением, принимаемым Правительством Кыргызской Республики.

Также допускается предоставление земельных участков в пользование частным партнерам в рамках реализации соглашения о государственно-частном партнерстве без проведения торгов в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики (ст. 29 Земельного кодекса Кыргызской Республики).

Предоставление земельного участка в собственность и в пользование в границах городов Бишкек и Ош производится органами местного самоуправления городов Бишкек и Ош в соответствии с генпланом, проектом детальной планировки и застройки указанных городов.

Земельные угодья образуют земельный фонд Кыргызской Республики и по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов);
- земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения;
- земли особо охраняемых природных территорий;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса;
- земли государственного резерва земель месторождений полезных ископаемых.

Земельные участки одной категории не могут быть предоставлены для использования по другому назначению без перевода их в другую категорию (трансформации земель).

Перевод земель считается состоявшимся с момента выдачи документа, удостоверяющего право на переведенный земельный участок (ст. 10 Закона КР «О переводе (трансформации) земельных участков»).

Отнесение земель к категориям, указанным в ст. 10 Земельного кодекса Кыргызской Республики, производится в соответствии с их основным целевым назначением в порядке, установленном законодатель-

ством Кыргызской Республики. Перевод земель из одной категории в другую производится в случае изменения основного целевого назначения земель.

Отнесение земель к категориям и перевод их из одной категории в другую производятся уполномоченным органом в пределах его компетенции. Использование земель не по целевому назначению не допускается (ст. ст. 11, 12 Земельного кодекса Кыргызской Республики).

Перевод менее ценных сельскохозяйственных угодий в более ценные виды угодий, равноценные виды сельскохозяйственных угодий — из одного вида в другой, в соответствии с пунктом 8-1 статьи 15 Земельного кодекса Кыргызской Республики осуществляет районная государственная администрация.

Земельные споры, связанные с предоставлением, изъятием и прекращением права на земельный участок, а также по регистрации права собственности на земельный участок и землепользования, вытекающие из административных правоотношений, подлежат рассмотрению в соответствии с Административно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики (АПК КР от 1 июля 2017 года).

В соответствии со ст. 5 АПК КР любое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод или охраняемых законом интересов.

Участниками административного процесса являются стороны, третьи лица, прокурор, а также государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы, граждане и юридические лица.

Административным истцом выступает физическое или юридическое лицо, которое обратилось в суд в защиту своих прав, свобод или законных интересов, либо лицо, в интересах которого подан административный иск прокурором или иным лицом, наделенным законом таким полномочием. Государственный орган или орган местного самоуправления являются истцом только в том случае, если они воспользовались административной процедурой в качестве заявителя.

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что споры, возникающие в связи с применением земельного законодательства, весьма разнообразны.

Наиболее распространенными предметами судебных разбирательств являются:

- 1) признание права собственности на земельные участки;

2) оспаривание актов местных органов власти о предоставлении и изъятии земельного участка;

3) споры относительно прилегающих к дому земельных участков;

4) оспаривание действий (бездействий) должностных лиц государственных органов.

Согласно данным судебной статистики в Межрайонные суды республики за 2015–2018 годы поступило 2041 дел, в том числе, рассмотрено по существу 790 дел, из которых рассмотрены с вынесением решения 790 дел, в том числе с удовлетворением заявлений — 316 дел, по 145 делам производство по делу прекращено в связи с пропуском срока для обращения в суд, по 320 делам заявления оставлены без рассмотрения, возвращено 780 заявлений и отказано в принятии 6 заявлений.

Дела о признании недействительным административного акта, действия (бездействия) административного органа, связанные с предоставлением или изъятием земельного участка, полностью либо в части подсудны межрайонным судам (ст. ст. 15, 16 АПК КР).

Под действием (бездействием) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, связанным с предоставлением и изъятием земельных участков, понимается совершение (отказ в совершении, несовершение или непринятие административного акта) каких-либо действий уполномоченным органом, в функции которого входит разрешение вышеуказанных вопросов.

Обязательный досудебный порядок обжалования не применяется в случаях, если отмена административного акта может повлечь изъятие имущества помимо воли собственника (например, отмена акта о предоставлении земельного участка), а также при обжаловании бездействия административного органа в виде непринятия административного акта (ст. 44 и ч. 3 ст. 57 Закона Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах»).

Административные дела рассматриваются по месту нахождения органа, чей акт, действия (бездействие) обжалуются.

Действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц могут быть признаны недействительными (незаконными) в соответствии со статьей 174 АПК Кыргызской Республики.

Возмездное предоставление прав собственности или аренды на земельные участки регулируются также Типовым положением «О порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды

на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 сентября 2011 года № 571.

Решения (административные акты) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц могут быть признаны недействительными в силу статьи 12 ГК Кыргызской Республики, статьи 174 АПК Кыргызской Республики как не соответствующие законодательству и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица.

Изъятие земельного участка является исключительной мерой прекращения права на земельный участок.

В соответствии со ст. 66 Земельного кодекса Кыргызской Республики предусматривает следующие случаи изъятия земельного участка:

1) использование земельного участка в нарушение его целевого назначения;

2) изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд в соответствии с Земельным кодексом Кыргызской Республики;

3) неиспользование земельного участка или неиспользование части земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства, в течение трех лет;

4) неиспользование земельного участка в течение установленного срока, предоставленного для несельскохозяйственного производства, в течение пяти лет;

5) невнесение земельного налога в течение сроков, установленных налоговым законодательством;

6) невнесение страховых взносов в течение сроков, установленных Законом Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию»;

7) прекращение (аннулирование) государственным органом по недропользованию прав пользования недрами в случаях, предусмотренных Законом Кыргызской Республики «О недрах»;

8) невнесение арендных платежей за земельный участок, предоставленный из земель государственной или муниципальной собственности, в течение шести месяцев или в сроки, установленные договором.

Изъятие земельного участка в случае его использования с нарушением целевого назначения применяется только судом, после письменного предупреждения уполномоченным органом собственника земельного

участка или землепользователя об устранении нарушения в срок не менее трех месяцев.

В предупреждении уполномоченного органа должны быть обязательно указаны:

- нарушение, допущенное собственником земельного участка или землепользователем, и меры, необходимые для его устранения;
- сроки, в которые нарушение должно быть устранено;
- последствия неисполнения предупреждения;
- способ обжалования данного предупреждения собственником земельного участка или землепользователем.

Земельный участок может быть изъят у собственника для государственных и общественных нужд путем выкупа.

Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд может производиться на основании договора между уполномоченным органом и собственником земельного участка или землепользователем, т. е. уполномоченный орган должен принять решение об отчуждении и собственнику земельного участка или землепользователю предложить условия выкупа.

При определении выкупной цены земельного участка в нее включается рыночная стоимость права на земельный участок и находящихся на нем зданий и сооружений, а также убытки, причиненные собственнику или землепользователю в связи с прекращением права на земельный участок, включая убытки, связанные с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами.

Следует иметь в виду, что в случае несогласия собственника земельного участка или землепользователя с изъятием (выкупом) или его условиями, уполномоченный орган вправе обратиться в суд с иском о возмездном изъятии (выкупе) земельного участка в двухмесячный срок с момента получения отказа.

В исключительных случаях особо ценные земли, занятые особо охраняемыми природными территориями и историко-культурными объектами, могут быть изъяты для нужд, не соответствующих их целевому назначению, решением Правительства Кыргызской Республики без решения суда. При этом, в случае несогласия с изъятием земельного участка, землепользователь вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения Правительства Кыргызской Республики (ст. 119 Земельного кодекса Кыргызской Республики).

При изъятии земельного участка для государственных или общественных нужд с согласия собственника земельного участка или земле-

пользователя ему может быть предоставлен другой земельный участок с зачетом стоимости права на него в выкупную цену.

Получение собственником земельного участка или землепользователем правоудостоверяющего документа на земельный участок не является препятствием для изъятия данного земельного участка в установленном законодательством порядке.

Необходимо учитывать, что до принятия судом решения об изъятии (выкупе) земельного участка собственник земельного участка или землепользователь вправе осуществлять принадлежащие им права на земельный участок и производить необходимые затраты, обеспечивающие использование земельного участка в соответствии с его целевым назначением. Собственник земельного участка или землепользователь несут риск отнесения на него затрат и убытков, связанных с новым строительством, расширением или реконструкцией зданий и сооружений в указанный период.

При разрешении споров об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением и изъятием земельных участков, судам необходимо обеспечить всестороннее исследование доказательств, полное выяснение обстоятельств дела и правильное применение законодательства, регулирующего правоотношения, возникающие в связи с предоставлением и изъятием земельных участков, обеспечить точное соблюдение требований процессуального закона, давать оценку тому, затрагиваются ли права и охраняемые законом интересы лиц, обратившихся с заявлением.

Перевод сельскохозяйственных угодий (пашня, земли, занятые многолетними насаждениями, залежь, сенокосы, пастбища, земли запаса) в другие виды угодий или в другие категории земель осуществляется Правительством КР в соответствии со статьей 20 Земельного кодекса Кыргызской Республики.

Право частной собственности на земельный участок признается за гражданами Кыргызской Республики, получившими право пользования земельными участками сельскохозяйственного назначения сверх установленной среднехозяйственной земельной доли и выплатившими за нее денежную компенсацию до введения в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики, с последующим оформлением документа, удостоверяющего право частной собственности на земельный участок. При этом с граждан Кыргызской Республики, выплативших денежную

компенсацию за земельные участки сверх установленной земельной доли, при оформлении документа, удостоверяющего право частной собственности на земельный участок, дополнительная плата не взимается.

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей (ст. 72 Земельного кодекса Кыргызской Республики).

В состав земель сельскохозяйственного назначения входят сельскохозяйственные угодья (земельные участки, используемые для производства сельскохозяйственной продукции, а именно: пашня, залежь, земли, занятые многолетними насаждениями, сенокосы и пастбища) и земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, замкнутыми водоемами, постройками и сооружениями, необходимыми для функционирования сельского хозяйства.

Иные государственные органы, органы местного самоуправления не вправе осуществлять трансформацию земель.

Порядок перевода земель из одной категории земель в другие категории земель определяется Правительством Кыргызской Республики.

При этом при разрешении споров, касающихся перевода земель из одной категории в другую, судам следует учесть, что перевод земельных участков не допускается в случае установления ограничения на перевод земельных участков либо запрета на такой перевод в соответствии с законодательством Кыргызской Республики (ч. 8 ст. 9 Закона КР «О переводе (трансформации) земельных участков»). В связи с этим судам необходимо учитывать, что в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О введении моратория на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий» от 31 июля 2009 года № 257, введен мораторий на перевод (трансформацию) орошаемых земель пашни в другие категории земель и виды угодий.

Досоветское управление пастбищным хозяйством — отгонное скотоводство и ротационная пастьба — устойчивость при низкой продуктивности.

Советский период пастбищного хозяйства — интенсивное животноводство на промышленной основе — высокая продуктивность при отсутствии устойчивости.

Современная практика — разноплановая практика использования пастбищ — низкая продуктивность и неустойчивость пастбищного хозяйства.

Состояние пастбищ в Кыргызской Республике в настоящий момент характеризуются следующими показателями:

1. В целом по Кыргызстану общая площадь пастбищ составляет 9,147 млн га. По сезонности пастбища делятся на зимние, осенне-весенние, летние.

В настоящее время большинство частных фермеров чрезмерно эксплуатируют близлежащие пастбища, не имея возможности перегонять свой скот на дальние летние пастбища в связи с отсутствием средств транспортировки и финансовых возможностей. Очевидно, что такая чрезмерная нагрузка на одни пастбища и недовыпас других пастбищ приводят к ухудшению пастбищного травостоя, разрушению дернины пастбищных растений и механической структуры почвы и эрозии. По данным института «Кыргызгипрозем», значительная площадь пастбищ (около 25 %) средне- и сильнодеградирована. В результате уменьшаются урожайность и запасы пастбищных кормов, растет засоренность пастбищного травостоя неподаемыми, вредными и ядовитыми растениями, усиливается закустаренность пастбищ (особенно колючими кустарниками), увеличивается пастбищная и водная эрозия (наличие пастбищных троп, промоин, оврагов и пр.), исчезают из пастбищного травостоя отдельные виды растений, наблюдается смена доминантов растительных сообществ.

При разрешении споров, касающихся пастбищных земель, необходимо учитывать то, что пастбища не могут быть переданы в частную собственность и аренду (ст. 233-1 ГК КР, ч. 4 ст. 4 Земельного кодекса Кыргызской Республики, ст. 21 Закона Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»). При этом пастбища находятся в исключительной собственности Кыргызской Республики, передача пастбищ в аренду и субаренду запрещена (ст. ст. 3, 15 Закона Кыргызской Республики «О пастбищах»).

Предоставление пастбищ в пользование и установление порядка их использования входят в компетенцию айылокмоту (ст. 13 Земельного кодекса Кыргызской Республики). Вместе с этим орган местного самоуправления вправе делегировать полномочия по управлению и использованию пастбищ объединениям пастбищепользователей, исполнительным органом которого является жайыт комитет (ч. 2 ст. 4 Закона Кыргызской Республики «О пастбищах»).

Правоустанавливающим документом на пользование пастбищами является пастбищный билет, выдаваемый жайыт комитетом.

Пастбищепользователям, имеющим зарегистрированное право на аренду пастбищных угодий, находящихся в государственной собственности, и соблюдавшим ранее установленный порядок использования пастбищ, после введения в действие Закона КР «О пастбищах» надлежит в обязательном порядке произвести обмен их права аренды на пастбищный билет, покрывающий выпас максимального количества животных в соответствии с оптимальной нагрузкой пастбищных площадей, охваченных арендой. Аренда пастбищ, не заключенная или не зарегистрированная в соответствии с ранее установленными правовыми процедурами, регулирующими использование пастбищ, считается недействительной (ст. 12 Закона КР «О пастбищах»). При отсутствии пастбищного билета пастбища в соответствии со статьей 12 Закона Кыргызской Республики «О пастбищах» подлежат изъятию как используемые не по целевому назначению в порядке, предусмотренном статьей 65 Земельного кодекса Кыргызской Республики. Право пользования пастбищами на основании пастбищных билетов более трех лет подлежит обязательной государственной регистрации. Право пользования пастбищами на основании пастбищных билетов менее трех лет может быть зарегистрировано по желанию держателя билета.

Споры, вытекающие из решений жайыт комитета, разрешаются уполномоченным государственным органом (айылокмотом) путем переговоров. Если согласие не достигнуто, спор разрешается в судебном порядке (ст. 17 Закона Кыргызской Республики «О пастбищах»).

При рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением земельных участков сельскохозяйственного назначения, судам следует иметь в виду, что предельные размеры земельного участка, предоставляемого в собственность гражданину Кыргызской Республики, определяются местным кенешем с учетом наличия свободных земель и обеспеченности сельского населения сельскохозяйственными угодьями (пашня, залежь, сенокосы, земли, занятые многолетними насаждениями) (ст. 30 Земельного кодекса Кыргызской Республики).

При этом необходимо учесть, что преимущественное право на получение в пользование земель сельскохозяйственного назначения имеют граждане Кыргызской Республики, проживающие на территории данного айыльного аймака, имеющие земельные участки (пашни) менее 0,10 га на одного члена семьи и проживающие в высокогорных и отдаленных районах, и сельскохозяйственные кооперативы, зарегистрированные и

действующие на территории данного айылного аймака, а земли, расположенные в приграничных зонах Кыргызской Республики, могут предоставляться гражданам Кыргызской Республики в частную собственность в порядке, установленном Земельным кодексом Кыргызской Республики.

Земельные участки, сформированные из сельскохозяйственных угодий (орошаемые, богарные земли), образуют земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий и находятся в государственной собственности. В земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий не входят пастбища.

Земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий предоставляются в аренду через торги в форме аукциона или конкурса либо посредством прямого предоставления. В целях предоставления в аренду земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий айыл окмоту формирует Земельную комиссию, в состав которой входят депутаты местного кенеша, а также представитель районного управления аграрного развития уполномоченного государственного органа в сфере сельского хозяйства (Типовое положение «Об условиях и порядке предоставления в аренду земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий», одобренное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 июня 2007 года № 243, в редакции постановления от 18 ноября 2016 года № 599). При этом в торгах по предоставлению земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий не могут принять участие в качестве претендентов: члены Земельной комиссии; аукционист.

Земли Государственного фонда сельскохозяйственных угодий не могут быть предоставлены в собственность путем продажи. В исключительных случаях передача земельных участков Государственного фонда сельскохозяйственных угодий в собственность граждан Кыргызской Республики по предложению местных кенешей осуществляется на основании решения Правительства Кыргызской Республики, утверждаемого Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (ст. 20 Закона Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»).

В соответствии со статьей 7 Закона Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» предоставление и передача в собственность земель сельскохозяйственного назначения в КР запрещаются:

– иностранным гражданам, юридическим лицам и государствам, кроме случаев, предусмотренных Земельным кодексом Кыргызской Республики;

– лицам без гражданства, проживающим на территории Кыргызской Республики;

– супругам, если один из них является гражданином иностранного государства либо лицом без гражданства.

Необходимо иметь в виду, что если наследником сельскохозяйственных угодий является иностранное лицо, оно обязано в течение одного года с момента возникновения права на земельный участок произвести его отчуждение гражданину Кыргызской Республики (ст. 37 Земельного кодекса Кыргызской Республики, ст. 28 Закона Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»).

При этом под иностранным юридическим лицом понимается юридическое лицо, которое обладает одним из нижеперечисленных признаков (п. 11 ст. 1 Земельного кодекса Кыргызской Республики):

– создано и зарегистрировано в соответствии с законодательством иностранного государства;

– принадлежит полностью одному или более иностранным физическим или юридическим лицам;

– контролируется или управляется одним или более иностранными физическими или юридическими лицами посредством: письменного контракта, права реализовать большинство голосующих акций, права назначать большинство членов исполнительного или наблюдательного органа;

– зарегистрировано в КР и имеет не менее 20 % уставного капитала, принадлежащих иностранным гражданам, лицам без гражданства или юридическим лицам, упомянутым в настоящем пункте.



1. Конституция Кыргызской Республики от 2010 г.
2. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 года (в редакции Законов КР 2019 г.)
3. Лесной кодекс Кыргызской Республики от 8 июля 1999 года (в редакции Законов КР от 28 июня 2003 г.)
4. О пастбищах: закон Кыргызской Республики от 26 янв. 2009 г. (в редакции Законов КР от 30 июня 2019 г.)

УДК 349.6

Сафин Завдат Файзрахманович

г. Казань, Россия

Некоторые организационно-правовые проблемы управления водохранилищами

В статье исследуются основные направления деятельности организационного характера государственных органов власти специальной компетенции в области охраны и использования водных ресурсов при строительстве и эксплуатации водохранилищ: 1) установление правового режима строительства и использования водохранилища; 2) установление правового режима эксплуатации гидротехнического сооружения, образующего водохранилище; 3) осуществление конкретных мер в рамках предоставленных полномочий по использованию и охране водных ресурсов при строительстве и эксплуатации водохранилищ. Рассмотрено разграничение полномочий государственных органов власти специальной компетенции в области управления водными ресурсами при строительстве и эксплуатации водохранилищ. Выявлена незавершенность разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти специальной компетенции в заявленной сфере.

Ключевые слова: водохранилище, государственное управление, водные ресурсы, правовой режим, негативное воздействие на окружающую среду.

Safin Zavdat Fayzrahmanovich

Kazan, Russia

Some organizational and legal problems of reservoir management

The article examines the main areas of state authorities organizational activity of special competence in the field of protection and use of water resources during the reservoirs construction and operation: 1) the establishment of a legal regime for the construction and use of a reservoir; 2) the establishment of a legal regime for the hydraulic structure operation forming a reservoir; 3) the implementation of specific measures within the framework of the authority to use and protect water resources in the reservoirs construction and operation. The differentiation of state authorities' powers of special competence in the field of water resources management during the reservoirs construction and operation is considered. The incompleteness of powers differentiation between federal and regional government bodies of special competence in the declared field is revealed.

Key words: reservoir, public administration, water resources, legal regime, negative impact on the environment.

Существенная амплитуда колебания и частое искусственное изменение уровней воды в водном объекте приводит к неблагоприятным последствиям для природной среды. Явные деградационные процессы экологических систем наблюдаются как при строительстве гидроузла и образования водохранилища, так и при его эксплуатации. В научной литературе признается, что при создании водохранилища происходит изменение качества воды, гидрологического, термического и ледового режимов, что сказывается на способности водотока к самоочищению, условиях существования гидробионтов и околководных животных [1]. Во время эксплуатации водохранилища фиксируется еще большее изменение гидрологического режима водного объекта, возникают различные виды загрязнений (механическое, химическое, тепловое) [1]. При таких обстоятельствах актуальными становятся вопросы правового регулирования управления водными ресурсами при изменении уровня воды в водохранилищах. По причине большого количества органов власти, задействованных в обозначенном процессе, речь в настоящей статье пойдет об органах специальной компетенции.

Как правило, под управлением природными ресурсами понимаются виды властной деятельности организационного характера [2, с. 10]. Не является исключением и управление водными ресурсами при строительстве и эксплуатации водохранилищ. Полагаем, что к основным направлениям такой деятельности государственных органов в сфере строительства и эксплуатации водохранилищ следует относить: 1) установление правового режима строительства и использования водохранилища; 2) установление правового режима эксплуатации гидротехнического сооружения, образующего водохранилище; 3) осуществление конкретных мер в рамках предоставленных полномочий по использованию и охране водных ресурсов при строительстве и эксплуатации водохранилищ.

В каждом предложенном направлении целесообразно провести разграничение полномочий государственных органов власти в области управления водными ресурсами при строительстве и эксплуатации водохранилищ. Указанное разграничение полномочий позволит определить пределы возможного поведения субъектов управления водными ресурсами при строительстве и эксплуатации водохранилищ.

1. Установление правового режима строительства и использования водохранилищ. Строительство, включая проектирование, водохранилища представляет собой сложный технологический процесс, который сказывается на правовом регулировании соответствующих

общественных отношений. В юридической периодике отмечается отсутствие единообразного правового подхода к вопросу создания водохранилища [3]. В каждом конкретном случае строительства водохранилища организационные и правовые вопросы решаются различными способами [3]. Положение усложняется тем, что процесс образования водохранилищ регулируется большим количеством актов СССР [4], которые применяются только в части, не противоречащей действующему российскому законодательству.

При установлении правового режима строительства водохранилища по сравнению с правовым режимом его использования государственное управление водными ресурсами развито сравнительно слабо. Речь идет об отсутствии особых правил, критерии к содержанию которых разрабатывались и утверждались бы органами специальной компетенции в области охраны окружающей среды и рационального природопользования. В принципе такие правила здесь и не требуются, поскольку сфера строительства водохранилища связана с однократным изменением уровня воды в водном объекте, в отличие от его эксплуатации.

В области установления правового режима использования водохранилищ наблюдается противоположная ситуация. При осуществлении государственного управления акцент здесь делается на особых правилах использования водохранилищ.

Правила использования водохранилищ включают правила использования их водных ресурсов, а также правила технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ (ч. 1 ст. 45 Водного кодекса РФ). Правилами использования водных ресурсов водохранилищ определяется режим их использования, в том числе режим наполнения и сработки водного объекта (ч. 2 ст. 45 Водного кодекса РФ). В правилах использования водных ресурсов устанавливается порядок регулирования режима функционирования водохранилища. При этом режим использования водных ресурсов водохранилища привязывается к отметкам уровня воды у плотины соответствующего гидроузла. Порядок использования дна и берегов водохранилища определяется правилами его технической эксплуатации и благоустройства (ч. 2 ст. 45 Водного кодекса РФ).

Утверждение правил использования водохранилищ, установление режимов пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ закреплено за федеральными органами исполнительной власти (п/п 12, 13 ст. 24 Водного кодекса РФ). Главную роль здесь играют нормативные правовые акты и иные документы Министерства природных ресурсов и экологии РФ (далее Мин-

природы РФ) и Федерального агентства водных ресурсов (далее Росводресурсы).

В действующем водном законодательстве предусмотрено два способа закрепления правил использования водохранилищ. Условно их назовем массовый (1) и индивидуальный (2) подходы.

В первом случае, когда водохранилище не включено в специальный перечень, на него распространяются типовые правила использования водохранилищ, утвержденные приказом Минприроды РФ от 24 августа 2010 г. № 330 [5]. Указанные правила предназначены для следующих участников водных отношений: 1) органов исполнительной власти субъектов РФ, которым переданы отдельные «федеральные» полномочия; 2) собственников гидротехнических сооружений, образующих водохранилища, и (или) эксплуатирующими их организациями; 3) водопользователей при использовании водных объектов в соответствии с заключенными договорами водопользования и решениями о предоставлении водохранилищ в пользование. В типовых правилах использования водохранилищ закрепляются правила использования водных ресурсов; правила технической эксплуатации и благоустройства водохранилища; утвержденный примерный перечень документации для гидротехнических сооружений, построенных по рабочим проектам, передаваемой в службу эксплуатации на хранение и использование; образцы документации, содержащей данные об основных параметрах водохранилища, характеристике водотока, а также об объеме водопотребления водопользователями; образцы документации, в которую заносится информация о результатах наблюдений за режимом работы и состоянием водохранилища и гидротехнических сооружений, расположенных на водохранилище, а также о работах, проводимых при эксплуатации водохранилища.

Во втором случае подобные правила разрабатываются и утверждаются отдельно для каждого водохранилища, из специального утвержденного Правительством РФ перечня [6], что позволяет учесть особенности таких природно-антропогенных объектов. Прерогатива в утверждении «индивидуальных» правил принадлежит Росводресурсам (п. 7 и п/п 9.9 п. 9 Положения о Росводресурсах [7], п. 4 Положения о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ, в том числе типовых правил использования водохранилищ [8]). Так, Приказом Росводресурсов от 31 мая 2019 г. № 125 утверждены Правила использования водных ресурсов Иваньковского водохранилища на р. Волге (зарегистрировано в Минюсте России 14 августа 2019 г.

№ 55596) [9] (далее правила по Ивановскому водохранилищу), которые являются обязательным документом для организаций, эксплуатирующих Ивановский гидроузел и водохранилище, отдельные гидротехнические сооружения, расположенные на них, а также для всех водопользователей и водопотребителей, независимо от их ведомственной принадлежности. Значительные по объему правила по Ивановскому водохранилищу включают 10 глав и 38 приложений. Они действуют до 31 декабря 2030 г. Временный характер подобных правил обусловлен изменением характеристик гидроузлов, водохранилищ, происходящих под воздействием как естественных природных процессов, так и антропогенных факторов. Правила по Ивановскому водохранилищу закрепляют связанные с регулированием в нем уровня воды меры к обеспечению сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов. Например, в п. 7.5 Правил по Ивановскому водохранилищу содержится требование об обязательном наполнении водохранилища до отметки нормального подпорного уровня не позднее начала II декады апреля, чтобы создать благоприятные условия весеннего нереста рыб.

Росводресурсы также уполномочено устанавливать режимы пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ (п. 5.8 Положения о Росводресурсах). В качестве примера установление режимов пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ следует привести Приказ Росводресурсов № 18 от 30 января 2019 года «Об организации работы по подготовке сил и средств Росводресурсов к пропуску половодья и летне-осенних паводков в 2019 году» [10], которым с 1 марта 2019 года и до особого указания был введен режим повышенной готовности для территориального и объектового уровней функциональной подсистемы противопаводковых мероприятий и безопасности гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Росводресурсов. Подобные приказы Росводресурсов направлены на своевременное выполнение территориальными органами Росводресурсов превентивных противопаводковых мероприятий на соответствующей зоне деятельности.

Показательным примером нарушения режима пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ может служить Постановление Белгородского областного суда от 13 июля 2017 г. № 4А-321/2017. Им были оставлены без изменения решения нижестоящих судов о признании законным привлечения ООО «Орион» к административной ответственности за нарушение пра-

вил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств (ст. 8.15 КоАП РФ). Основанием для привлечения к административной ответственности послужил факт несогласованного выпуска воды из паводкового водосброса гидротехнического сооружения водохранилища, эксплуатируемого ООО «Орион», на реке Лозовая у хутора Клиновыи Ровеньского района Белгородской области. В нарушении законодательства сотрудники ООО «Орион» осуществили сброс воды из водохранилища через приоткрытый шлюз, что привело к понижению уровня воды более чем на один метр.

2. Установление правового режима эксплуатации гидротехнического сооружения, образующего водохранилище. Отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, регулируются Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «О безопасности гидротехнических сооружений». В указанном нормативном правовом акте содержатся базовые элементы правового режима эксплуатации гидротехнических сооружений.

Вместе с тем правовой режим эксплуатации гидротехнических сооружений закрепляется и специальными правилами. В рамках государственного управления федеральные органы исполнительной власти устанавливают требования к содержанию правил эксплуатации гидротехнического сооружения. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти здесь является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее Ростехнадзор). Ростехнадзором утверждены рекомендации [11] и требования [12] к содержанию правил эксплуатации гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений). Разработку и своевременное уточнение указанных правил обеспечивают собственник гидротехнического сооружения и (или) эксплуатирующая организация.

В правоприменительной практике возникают ситуации, когда обьязанные субъекты не разрабатывают правила эксплуатации гидротехнических сооружений. По таким фактам Ростехнадзор выдает предписания, которыми предписывается в установленные сроки принять меры по устранению нарушений, выразившихся в отсутствии соответствующих правил. Например, Определением Верховного Суда РФ от 9 ноября 2018 г. № 308-КГ18-18356 по делу № А32-49803/2017 была поддержана позиция нижестоящих судов, отказавших в удовлетворении требования

ФГБУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения по Краснодарскому краю» к Ростехнадзору о признании предписания недействительным. Судами было установлено отсутствие надлежащих правил эксплуатации комплекса гидротехнических сооружений Крюковского водохранилища, непроведении его технических освидетельствований, обусловленных повреждением в виде проседания гребня плотины водохранилища с характерными трещинами по верху дамбы и со стороны сухого откоса.

3. *Осуществление конкретных мер в рамках предоставленных полномочий по использованию и охране водных ресурсов при строительстве и эксплуатации водохранилищ.* Рассматриваемый блок мер включает все полномочия федеральных органов специальной компетенции в области водных отношений, перечисленные в ст. 24 Водного кодекса РФ. Например, Минприроды РФ утверждает методику исчисления вреда, причиненного водным объектам [13], перечни объектов, подлежащих федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов [14] и т. д. Росводресурсы организуют осуществление мероприятий по охране водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов РФ и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов РФ (п. 5.1.5 Положения о Росводресурсах).

Органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ; меры по охране водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ; утверждают перечни объектов, подлежащих региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов, и другие действия, предусмотренные ст. 25 Водного кодекса РФ. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов РФ решают вопросы безопасности гидротехнических сооружений на соответствующих территориях, обеспечивают их безопасность при использовании водных объектов и осуществлении природоохранных мероприятий, принимают решения об ограничении условий эксплуатации гидротехнических сооружений в случаях нарушений законодательства об их безопасности, участвуют в ликвидации последствий аварий гидротехнических сооружений, а также совершают другие действия, предусмотренные ст. 5 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений».

Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ следующие полномочия: 1) предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование; 2) осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ; 3) осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов РФ. При этом субъекты РФ получают субвенции из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий.

Со стороны субъектов РФ встречаются злоупотребления по трате таких субвенций в сфере управления водными ресурсами при строительстве и эксплуатации водохранилищ. Например, в 2017 году возник спор между Правительством Магаданской области и Счетной палатой РФ, Министерством финансов РФ по поводу расходования предоставленных Росводоресурсами субсидий из федерального бюджета на капитальный ремонт водоограждающей дамбы № 1 на р. Тауй в с. Балаганное Ольского района Магаданской области. В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой РФ установлено, что Правительством Магаданской области средства были потрачены на выполнение мероприятий по устройству двух шпор в начале и в конце гидротехнического сооружения, то есть на изменение параметров объекта капитального строительства, его частей, при котором требуется изменение границ полос отвода, что подпадает под реконструкцию объекта (пп. 14 и 14.1 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ), которая подлежит финансированию за счет средств федеральной адресной инвестиционной программы (в соответствии с п. 2 Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утв. Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 716), что свидетельствует о признаках нецелевого использования бюджетных средств. В результате председателю Правительства Магаданской области было внесено Представление Счетной палаты РФ с указанием на выявленные нарушения и недостатки, а Министерство финансов РФ издало приказы о беспорном взыскании предоставленных из федерального бюджета средств, платы за пользование ими и (или) пеней за несвоевременный возврат [15].

Таким образом, государственное управление водными ресурсами при строительстве и эксплуатации водохранилищ характеризуется многообразием видов властной деятельности организационного характера органов специальной компетенции. Специфика такого управления обусловлена как сложностью воздействия субъектов государственного управления на участников водных отношений, связанных со строительством и эксплуатацией водохранилищ, так и необходимостью учета влияния постоянных колебаний уровня воды на водные биологические ресурсы и экологические системы.



1. *Боголюбов С. А., Сиваков Д. О.* Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (постатейный) // Законодательство и экономика. — 2007. — № 5. — С. 3–137.

2. *Жочкина И. Н.* Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — 28 с.

3. *Королев Д.* О возможности строительства водохранилища в целях обеспечения водоснабжения НПЗ // Правовые вопросы строительства. — 2009. — № 2. — С. 6–12.

4. О строительстве Тшицкого и Шапсугского водохранилищ и обваловании р. Кубани : постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 19 марта 1940 г. № 365 // СП СССР. — 1940. — № 7. — Ст. 206; Об утверждении Положения о порядке проведения мероприятий по подготовке зон затопления водохранилищ в связи со строительством гидроэлектростанций и водохранилищ : постановление Совмина СССР от 2 февр. 1976 г. № 76 (ред. от 12 июня 1987 г.) // Свод законов СССР. — 1990. — Т. 4. — С. 88; Об упорядочении работ по проектированию и созданию водохранилищ гидроэлектростанций : постановление Совмина СССР от 7 сент. 1956 г. № 1251 (ред. от 30 окт. 1981 г.) // Свод законов СССР. — 1990. — Т. 6. — С. 214.

5. Об утверждении типовых правил использования водохранилищ» (зарегистрировано в Минюсте РФ 17 сент. 2010 г. № 18461 : приказ Минприроды РФ от 24 авг. 2010 г. № 330) // Российская газета. — 2010. — 29 сент. (№ 219).

6. О перечне водохранилищ : распоряжение Правительства РФ от 14 февр. 2009 г. № 197-р (ред. от 28 авг. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 8. — Ст. 1032.

7. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов : постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 (ред. от 7 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 25. — Ст. 2564.

8. Об утверждении Положения о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ, в том числе типовых правил использования водохранилищ : постановление Правительства РФ от 22 апр. 2009 г. № 349 // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 18 (2 ч.). — Ст. 2247.

9. Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 15.08.2019.

10. Официальный сайт Верхне-Волжское бассейнового водного управления. — URL: http://www.xn--90abab9f.xn--p1ai/data/upload/2019/vkk/prikaz_18_30_01_2018.pdf.

11. Об утверждении Рекомендаций к содержанию правил эксплуатации гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений) : приказ Ростехнадзора от 27 сент. 2012 г. № 546. — Документ официально опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении Требований к содержанию правил эксплуатации гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений) : приказ Ростехнадзора от 2 окт. 2015 г. № 395 (зарегистрировано в Минюсте России 1 дек. 2015 г. № 39911) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2016. — № 3.

13. Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства : приказ Минприроды России от 13 апр. 2009 г. № 87 (ред. от 26 авг. 2015 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 25 мая 2009 г. № 13989) // Российская газета. — 2009. — № 113.

14. Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов : приказ МПР РФ от 18 дек. 2006 г. № 288 (ред. от 7 марта 2007 г.) (зарегистрировано в Минюсте РФ 16 янв. 2007 г. № 8752) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2007. — № 5.

15. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 4 апр. 2019 г. № Ф05-4018/2019 по делу № А40-140465/2018. — Документ официально опубликован не был. — Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

УДК 349.41

Смирнов Николай Наилевич

г. Йошкар-Ола, Россия

Некоторые вопросы судебной практики рассмотрения споров, связанных с обеспечением жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для публичных нужд

В статье рассматриваются отдельные проблемы судебной практики применения норм жилищного права, посвященных регулированию отношений по обеспечению жилищных прав собственников жилых помещений при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: земельный участок, орган публичной власти, право собственности, жилое помещение, изъятие имущества.

Smirnov Nikolay Nailevich

Yoshkar-Ola, Russia

Some issues of judicial practice in the settlement of disputes related to ensuring the housing rights of the owner of a dwelling upon the seizure of a land plot for public needs

The article deals with some problems of judicial practice of application of the norms of housing law on the regulation of relations to ensure the housing rights of owners of residential premises in the seizure of land for state and municipal needs.

Key words: land, public authority, property right, premises, property seizure.

1. В судебной практике возрастает количество гражданско-правовых споров, связанных с применением норм жилищного законодательства, регламентирующих отношения по обеспечению жилищных прав собственников жилых помещений при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд (далее — публичных нужд). Подобная судебная статистика напрямую связана с реализацией федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050. Сложность подобных судебных споров напрямую обусловлена не только партикуляризмом правового регулирования порядка изъятия жилого помещения у его собственника в связи с изъятием земельного участка, на котором расположено такое жилое помещение или расположен многоквартирный дом, но и необходимостью соблюдения баланса частных и публичных интересов.

2. Институт изъятия жилых помещений у их собственников в случае признания многоквартирного дома в установленном порядке аварийным и подлежащим сносу предполагает **не только формальное закрепление, но и практическую реализацию гарантий по обеспечению жилищных прав собственников таких жилых помещений.**

В связи с этим Жилищный кодекс Российской Федерации (далее — ЖК РФ) устанавливает исключительно **судебный порядок принудительного изъятия жилых помещений** в случае признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу.

3. В соответствии со статьей 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом.

Согласно статье 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего

ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц.

Гарантии реализации прав собственника жилого помещения в многоквартирном жилом доме, признанном в установленном порядке аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, **закреплены в части 10 статьи 32 ЖК РФ.**

Так, на основании части 10 статьи 32 ЖК РФ признание в установленном Правительством Российской Федерации порядке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является основанием предъявления органом, принявшим решение о признании такого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, к собственникам помещений в указанном доме требования о его сносе или реконструкции в разумный срок. В случае, если данные собственники в установленный срок не осуществили снос или реконструкцию указанного дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, подлежит изъятию для муниципальных нужд и, соответственно, подлежит изъятию каждое жилое помещение в указанном доме, за исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию, в порядке, предусмотренном частями 1–3, 5–9 данной статьи.

По смыслу разъяснений высшей судебной инстанции, приведенных в пункте 22 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении ЖК РФ», судам следует учитывать, что в силу части 10 статьи 32 ЖК РФ признание в установленном порядке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является, по общему правилу, основанием для предъявления органом, принявшим такое решение (то есть межведомственной комиссией, создаваемой исходя из принадлежности жилого дома федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления), к собственникам жилых помещений в указанном доме требования о его сносе или реконструкции в разумный срок за счет их собственных средств.

В том случае, если собственники жилых помещений в предоставленный им срок не осуществили снос или реконструкцию многоквартирного дома, органом местного самоуправления принимается решение об изъятии земельного участка, на котором расположен указанный аварийный дом, для муниципальных нужд (они заключаются в том, чтобы

на территории муниципального образования не было жилого дома, не позволяющего обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан) и, соответственно, об изъятии каждого жилого помещения в доме путем выкупа, за исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию. К порядку выкупа жилых помещений в аварийном многоквартирном доме в этом случае согласно части 10 статьи 32 ЖК РФ применяются нормы частей 1–3, 5–9 статьи 32 ЖК РФ.

4. Анализ судебной практики свидетельствует о том, что признается ошибочной позиция органов местного самоуправления по принудительному выселению собственников жилого помещения при изъятии земельного участка для публичных нужд **в обход процедуры, предусмотренной частью 10 статьи 32 ЖК РФ.**

В рамках настоящей статьи рассматриваются два практических подхода, признанных судами общей юрисдикции противоречащими нормам жилищного законодательства.

5. Альтернативным вариантом на период сноса аварийного жилого фонда и возведения нового жилья органами публичной власти предлагается **временное переселение граждан в жилые помещения маневренного фонда по правилам статьи 88 ЖК РФ.**

Статьей 88 ЖК РФ предусмотрено, что при проведении капитального ремонта или реконструкции дома, если такой ремонт или реконструкция не могут быть проведены без выселения нанимателя, наймодатель обязан предоставить нанимателю и членам его семьи на время проведения капитального ремонта или реконструкции другое жилое помещение без расторжения договора социального найма жилого помещения, находящегося в указанном доме. На время проведения капитального ремонта или реконструкции по договору найма предоставляется жилое помещение маневренного фонда. В случае отказа нанимателя и членов его семьи от переселения в это жилое помещение наймодатель может потребовать переселения в судебном порядке. Переселение нанимателя и членов его семьи в жилое помещение маневренного фонда и обратно осуществляется за счет наймодателя. Взамен предоставления жилого помещения маневренного фонда наймодатель с согласия нанимателя и членов его семьи может предоставить им в пользование другое благоустроенное жилое помещение с заключением договора социального найма. Договор социального найма жилого помещения в доме, подлежащем капитальному ремонту или реконструкции, подлежит расторжению.

Суды общей юрисдикции исходят из того, что при **обеспечении жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для публичных нужд** не могут быть применены по аналогии положения статьи 88 ЖК РФ, поскольку имеется норма, прямо регулирующая спорные правоотношения (часть 10 статьи 32 ЖК РФ). Применительно к данным отношениям спорное жилое помещение либо подлежит изъятию путем выкупа, либо путем предоставления собственнику другого жилого помещения с зачетом его стоимости в выкупную цену [3].

6. По тождественным основаниям могут быть признаны несостоятельными доводы исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, выступающих от имени публично-правовых образований, о **применении к спорным отношениям по аналогии положений статьи 95 ЖК РФ** [1; 2].

В силу статьи 95 ЖК РФ жилые помещения маневренного фонда предназначены для временного проживания:

1) граждан в связи с капитальным ремонтом или реконструкцией дома, в котором находятся жилые помещения, занимаемые ими по договорам социального найма;

2) граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счет кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения, и заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа, если на момент обращения взыскания такие жилые помещения являются для них единственными;

3) граждан, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств;

4) иных граждан в случаях, предусмотренных законодательством.

Вместе с тем положения статьи 95 ЖК РФ не устанавливают обязанность собственника жилого помещения в доме, признанном аварийным, подлежащим реконструкции, по переселению в жилое помещение маневренного фонда.

Тем самым выселение собственника жилого помещения в связи с изъятием земельного участка, на котором расположено такое жилое помещение или расположен многоквартирный дом, в жилое помещение маневренного фонда по аналогии права [4] суды признают недопустимым.

Правильность такого правоприменительного вывода подтверждается также правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации,

изложенной в Обзоре судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29 апреля 2014 г., согласно которой требование органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего решение об изъятии жилого помещения, о выселении собственника такого жилого помещения и членов его семьи с предоставлением другого жилья на праве собственности, не может быть удовлетворено, если между этими органом власти и собственником не достигнуто соглашение о предоставлении иного жилого помещения взамен изымаемого.

7. Таким образом, действующим законодательством предусмотрен специальный порядок обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений, находящихся в многоквартирном доме, признанным аварийным и подлежащим реконструкции. Суды общей юрисдикции исходят из того, что выселение собственника из принадлежащего ему жилого помещения без соблюдения данного порядка влечет за собой нарушение его. При этом приведенные примеры судебной практики подтверждают недопустимость альтернативных вариантов обеспечения жилищных прав собственников жилых помещений при изъятии земельного участка для публичных нужд, которые не соответствуют специальной процедуре, предусмотренной частью 10 статьи 32 ЖК РФ.



1. Апелляционное определение Мурманского областного суда от 1 июня 2016 г. № 33-1662/2016.
2. Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 5 сент. 2018 г. по делу № 33-1688/2018.
3. Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 19 сент. 2018 г. по делу № 33-1724/2018.
4. *Николюкин С. В.* К вопросу о применении судами аналогии закона при рассмотрении жилищных споров // Семейное и жилищное право. — 2018. — № 6. — С. 45–48.
5. Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29 апр. 2014 года.
6. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 349.41

Устюкова Валентина Владимировна

г. Москва, Россия

**К вопросу о правовом режиме земельных участков,
изъятых из оборота**

Гражданский кодекс отказался от выделения среди объектов гражданских прав объектов, изъятых из оборота. В статье исследуется вопрос о правовом режиме земельных участков, изъятых из оборота, и о правомерности сохранения в земельном законодательстве такой правовой категории. Анализируются критерии отнесения земельных участков к изъятым из оборота и ограниченным в обороте, отмечаются их неконкретность, противоречивость, неопределенность и делается вывод о необходимости совершенствования законодательства по данному вопросу.

Ключевые слова: земельный участок, недвижимое имущество, правовой режим, оборотоспособность объектов гражданских прав, земельные участки, изъятые из оборота, ограничения оборота, собственность, сделки, Земельный кодекс, Гражданский кодекс.

Ustyukova Valentina Vladimirovna

Moscow, Russia

**On the question of the legal regime of land plots withdrawn
from circulation**

The Civil Code refused to distinguish objects withdrawn from circulation among civil rights objects. The article examines the question of the legal regime of land plots withdrawn from circulation, and the legality of maintaining such a legal category in land legislation. The criteria for classifying land plots withdrawn from circulation and limited in circulation are analyzed, their vagueness, inconsistency, uncertainty are noted and a conclusion is drawn on the need to improve legislation on this issue.

Key words: land plot, real estate, legal regime, turnover of civil rights objects, land plots withdrawn from circulation, turnover restrictions, property, deals, Land Code, Civil Code.

Земельные участки как объекты недвижимого имущества, безусловно, относятся к объектам гражданских прав, установлению пределов оборотоспособности которых посвящена ст. 129 Гражданского кодекса РФ¹.

¹ Помимо гражданского оборота земельных участков в литературе выделяют также так называемый внерыночный или публичный (административный) оборот [7, с. 31–39], который в настоящей работе не рассматривается.

В ст. 129 ГК РФ содержится фактически определение оборотоспособности объектов гражданских прав, под которой понимается способность этих объектов свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте (п. 1).

Согласно п. 2 ст. 129 ГК РФ ограничение оборотоспособности имеет место, если в соответствии с законом или в установленном законом порядке: а) отдельные виды объектов гражданских прав могут принадлежать лишь определенным участникам оборота; б) совершение сделок с отдельными видами таких объектов допускается по специальному разрешению.

Вместе с тем обороту земли (земельных участков) посвящена специальная норма п. 3 ст. 129 ГК РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Пределы оборотоспособности земельных участков определяются прежде всего статьей 27 Земельного кодекса РФ, а также Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», что следует из п. 6 ст. 27 ЗК РФ. Нормы, касающиеся оборота земельных участков из земель отдельных категорий, есть и в некоторых других федеральных законах, несмотря на то, что перечни изъятых и ограниченных в обороте земель в пунктах 4 и 5 ст. 27 ЗК РФ сформулированы как закрытые (исчерпывающие).

Прежде чем переходить к вопросу о критериях ограничения оборотоспособности, отметим, что ст. 27 Земельного кодекса РФ была принята в период, когда в Гражданском кодексе наряду с объектами, ограниченными в обороте, выделялись объекты, изъятые из оборота. Из действующей редакции ст. 129 ГК РФ (в ред. Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации») упоминание о таких объектах исключено.

В связи с этим возник вопрос о правовом режиме земельных участков, отнесенных в соответствии с п. 4 ст. 27 ЗК РФ к изъятым из оборота. На первый взгляд, ответ на него содержится в п. 4 ст. 3 Закона № 142-ФЗ, по смыслу которого такие участки теперь считаются ограниченными в обороте, но установленный для них правовой режим сохраняется.

Однако смысл этой формулировки неясен. Можно допустить, что для *уже существующих земельных участков*, отнесенных к землям, *изъятых из оборота* (например, участков, занятых государственными природными заповедниками), сохраняется прежний правовой режим, т. е. такие участки *не предоставляются в частную собственность и не могут быть предметом гражданско-правовых сделок* (за исключением случаев, установленных ст. 95 ЗК РФ). А если заповедник создается *после вступления в силу изменений ст. 129 ГК РФ*, то предоставляемый ему земельный участок должен уже считаться *ограниченным в обороте*, то есть на него согласно п. 3 ст. 27 ЗК РФ распространяется только первое из названных ограничений (непредоставление в частную собственность), а совершение сделок с таким участком возможно.

Вместе с тем возможно и иное толкование, согласно которому и для вновь предоставляемых земельных участков, ранее считавшихся *изъятymi из оборота*, сохраняются оба ограничения. Тогда следует признать, что *сохраняется и сама категория объектов, изъятых из оборота*, несмотря на отсутствие ее в ГК РФ. При таком подходе было бы логичнее не распространять на объекты, *изъятые из оборота* (в данном случае земельные участки), режим объектов, ограниченных в обороте, а признать, что такие объекты, как полагают некоторые ученые, теперь вообще не входят в круг объектов гражданских прав [2; 3, с. 20–24].

Но если считать, что для гражданского права объекты, оборот которых не допускается, по словам Р. С. Бевзенко, «безразличны», «невидимы» [2], то зачем было объявлять их в Законе № 142-ФЗ объектами, ограниченными в обороте? Применительно к земельным участкам, по нашему мнению, в данном законе должна быть сделана оговорка, аналогичная по смыслу п. 3 ст. 129 ГК РФ, о том, что в земельном законодательстве наряду с категорией земельных участков, ограниченных в обороте, может сохраняться и категория земельных участков, *изъятых из оборота*. Такие участки «безразличны» для гражданского права, но для земельного права они очень важны.

Если же соответствующие изменения в закон № 142-ФЗ не будут внесены, то получится, что существуют два вида *ограниченных в обороте* земельных участков: участки, которые могут быть предметом гражданско-правовых сделок, и участки, сделки с которыми не допускаются, что только внесет неопределенность в регулирование вопросов оборота земли, хотя по сути все останется так, как есть сейчас.

В принципе допустимость сохранения в земельном законодательстве такой категории, как «земельные участки, *изъятые из оборота*», можно обосновать и ссылкой на п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ, согласно

которому имущественные отношения по поводу земельных участков регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным и иным природоресурсным законодательством. Однако нет уверенности в том, что в случае спора все суды будут исходить именно из такого толкования, поэтому все же существует необходимость уточнения п. 4 ст. 3 Закона № 142-ФЗ либо в предложенном контексте, либо посредством указания в данном пункте на то, что на земельные участки соответствующие положения не распространяются.

Земельные участки, изъятые из оборота, могут стать земельными участками, ограниченными в обороте (например, в случаях, когда изменится статус особо охраняемой природной территории, например, национальный парк будет преобразован в природный парк) или даже участками, находящимися в свободном обороте (например, если для военного суда¹, размещенного в определенном здании, построено новое здание, то старое теперь может быть отдано в аренду под офисы или даже продано какому-либо юридическому или физическому лицу). Кроме того, земельное законодательство предусматривает такую процедуру, как перевод земельного участка из одной категории в другую, что также может влиять на оборотоспособность (например, у государственного природного заповедника изымается часть земельного участка для государственных нужд). А потому государственная регистрация права собственности даже на изъятые из оборота земельные участки необходима.

Следует сказать, что статья 27 Земельного кодекса РФ неоднократно подвергалась критике в юридической литературе. В частности, справедливо отмечалось, что законодателем не разработано общее понятие «ограничения оборота», нет и целостной системы самих ограничений. Они вводятся применительно к конкретным правовым ситуациям [5, с. 77а–84]. Кроме того, можно согласиться с тем, что перечни земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте, явно не полны, не очень конкретны и по ряду позиций не согласуются с другими нормативными правовыми актами, в которых затрагиваются данные вопросы [4, с. 16].

Вместе с тем анализ статьи 27 ЗК РФ показывает, что все же существуют некие общие критерии для отнесения земельных участков к изъятым или ограниченным в обороте.

¹ Кстати, не совсем понятно, почему в п. 4 ст. 27 ЗК РФ из оборота исключены земельные участки, занятые зданиями, в которых расположены только *военные* суды. А как быть с другими федеральными судами, разве участки под их зданиями находятся в свободном обороте?

Первый критерий — нахождение земельного участка в публичной собственности: только федеральной — для участков, изъятых из оборота, либо в государственной или муниципальной собственности — для участков, ограниченных в обороте. С одной стороны, вроде бы большинство участков, включенных в перечни пунктов 4 и 5 рассматриваемой статьи, действительно относятся к указанным формам собственности. С другой стороны, ограничение оборотоспособности земельных участков сельскохозяйственного назначения (непредоставление их в собственность иностранным физическим и юридическим лицам) не совсем вписывается в эту схему, так как эти ограничения распространяются на участки, находящиеся не только в публичной, но и в частной собственности. Вероятно, именно по этой причине регулирование данных отношений выделено в самостоятельный пункт 6 ст. 27 ЗК РФ.

Однако такой юридико-технический прием вызвал неоднозначное толкование в научной литературе. Так, некоторые авторы рассматривают земли сельскохозяйственного назначения как полностью оборотоспособные [3, с. 165–178], что, на наш взгляд, не вытекает из закона. Есть также мнение, что среди земель сельхозназначения есть земельные участки, находящиеся в свободном обороте (например, садовые), ограниченные в обороте (сельскохозяйственные угодья) и изъятые из оборота в полном объеме (особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья) [6, с. 16]. С последним утверждением согласиться нельзя, так как особо ценные продуктивные угодья могут находиться в частной собственности сельскохозяйственных организаций или членов крестьянского (фермерского) хозяйства, и собственники вправе распоряжаться этими угодьями по своему усмотрению (с соблюдением правил, установленных Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»). Но даже если они находятся в федеральной собственности (что характерно для земель, изъятых из оборота), то запрета на передачу этих земель в частную собственность действующее законодательство не содержит.

Второй критерий ограничения оборотоспособности земельных участков, который можно вывести из содержания ст. 27 ЗК РФ, — это расположение на земельном участке того или иного объекта либо предоставление (предназначение) земельного участка для определенных указанных в законе целей. Важно обратить внимание на то, что при таком подходе объективно существующие качества самого земельного участка (природные, экономические, исторические и т. п.) учитываются лишь в некоторых случаях. Речь идет о земельных участках из состава земель особо охраняемых территорий (заповедники и иные особо охра-

няемые природные территории, земли объектов археологического наследия, округов санитарной охраны источников питьевого водоснабжения), а также землях лесного фонда и землях, в пределах которых расположены водные объекты. Во всех остальных случаях на первое место выходит именно наличие на земельном участке соответствующего объекта — оборонного, атомного, химического и т. п. При этом земельный участок здесь играет «второстепенную» роль, так как в большинстве случаев сами эти объекты являются необоротоспособными, а режим земельного участка вытекает из режима этих объектов, хотя в соответствии с принципом единства судьбы земельных участков и расположенной на нем недвижимости, именно иная недвижимость должна следовать судьбе земельного участка. Как говорилось выше, ликвидация соответствующего объекта, перенесение его на другое место кардинальным образом меняет степень оборотоспособности земельного участка.

Таким образом, противоречивость законодательства, неопределенность и нечеткость формулировок закона, неполнота и неконкретность перечней земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте, отрицательно сказываются на правоприменительной практике, порождают судебные споры. Ситуация осложняется тем, что в одних случаях земельный участок с расположенными на нем объектами может быть отнесен к землям, изъятым из оборота, а в других — к землям, ограниченным в обороте. При этом формулировки соответствующих пунктов не совпадают. Например, пп. 5 п. 5 ст. 27 говорит, что ограничиваются в обороте земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд, не указанные в пункте 4 данной статьи. Однако парадокс состоит в том, что пункт 4 вообще не упоминает ни об оборонной промышленности, ни о таможенных нуждах, а относит к изъятым из оборота лишь земельные участки, занятые зданиями, в которых размещаются войска, воинские формирования (пп. 2). Аналогичная проблема с земельными участками, занятыми объектами федеральной службы безопасности: как определить, если участок предоставлен «для обеспечения безопасности» (формулировка пункта 5 ст. 27) и занят соответствующим «объектом» (п. 4 ст. 27), подпадает он под категорию изъятых из оборота или ограниченных в обороте? Та же неясность существует в отношении земельных участков в закрытых административно-территориальных образованиях.

Споры возникают в связи с отказами в предоставлении тех или иных участков в частную собственность, а также по причине разной трактов-

ками норм Земельного кодекса РФ правообладателями земельных участков, считающими, что их участок изъят из оборота или ограничен в обороте, а потому не подлежит налогообложению (ст. 389 Налогового кодекса РФ) либо к нему может быть применена льготная налоговая ставка (ст. 394 НК РФ), и налоговыми органами, считающими иначе и доначисляющими налог за соответствующие участки и назначающими штрафы за уплату налога не в полном размере.

В некоторых случаях разрешение споров, связанных с определением оборотоспособности земельных участков, возможно исходя из принципов земельного законодательства, однако судебная практика все же является противоречивой [8, с. 558–560]. Таким образом, можно сделать вывод, что как гражданское, так и земельное законодательство, регулирующее оборотоспособность объектов гражданских прав (и земельных участков, в частности), по-прежнему нуждается в уточнении, конкретизации, совершенствовании, несмотря на предпринятые в последние годы шаги в этом направлении.



1. *Бевзенко Р. С.* Земельный участок с постройками на нем: введение в российское право недвижимости. — М.: М-Логос, 2017.
2. *Гаврилов Э.* Могут ли объекты, изъятые из гражданского оборота, считаться объектами гражданских прав // *Хозяйство и право.* — 2016. — № 9. — С. 20–24.
3. *Козлов Д. В.* Оборотоспособность земельных участков в зависимости от их целевого назначения // *Вопросы российского и международного права.* — 2016. — № 4. — С. 165–178.
4. *Костина О. В.* Гражданско-правовое регулирование сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения и земельными долями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 16.
5. *Лукьяненко В. Е., Пудлина Е. И.* Специальные нормы-запреты, нормы-ограничения и нормы, прекращающие оборот земельных участков и других природных объектов // *Журнал российского права.* — 2009. — № 8. — С. 77–84.
6. *Пасикова Т. А.* Особенности гражданского оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2008. — С. 16.
7. *Румянцев Ф. П., Нацвалова М. Ю.* К вопросу о правовых понятиях земельного оборота и оборотоспособности земельных участков сельскохозяйственного назначения // *Государство и право.* — 2016. — № 7. — С. 31–39.
8. *Сафин З. Ф., Лунева Е. В.* Применение принципов земельного законодательства как способ разрешения коллизий // *Юридическая техника.* — 2017. — № 11. — С. 558–560.

УДК 349.41

Фазлиева Лилия Канзеловна

г. Казань, Россия

Полномочия органов местного самоуправления в сфере муниципального земельного контроля как форма управления земельным фондом

Уполномоченные лица органа муниципального земельного контроля, осуществляющие плановые (внеплановые) документарные проверки и рейдовые осмотры не наделены полномочиями по привлечению правообладателей, допустивших нарушения закона, к административной ответственности. Данными полномочиями обладают органы государственной власти. Как отмечено в Постановлении КС РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П, на законодательном уровне происходит взаимодействие между органами местного самоуправления (далее — ОМСУ) и органами государственной власти в области земельного контроля, необходимое для наиболее эффективного решения общих задач по использованию и сохранению земли. Автор раскрывает некоторые проблемы в области земельного контроля, предлагает пути их решения.

Ключевые слова: полномочия органов местного самоуправления, муниципальный земельный контроль, плановые (внеплановые) документарные проверки, рейдовые осмотры, предписание об устранении нарушения.

Fazlieva Liliya Kanzelovna

Kazan, Russia

The powers of the local authorities in the field of municipal land control as a form of land fund management

The authorized persons of the municipal land control body carrying out planned (unscheduled) documentary inspections and raid inspections are not vested with the authority to bring the copyright holders who have violated the law to administrative responsibility. These powers are vested in public authorities. As noted in the Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 03.07.2019 No. 26-P, at the legislative level, there is an interaction between the local authorities (hereinafter — LSG) and public authorities in the field of land control, which is necessary for the most effective solution of the common tasks on the use and conservation of land. The author reveals some problems in the field of land control.

Key words: the powers of the local governments, municipal land control, planned (unscheduled) documentary inspections, raid inspections, order to eliminate violations.

Одним из основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом, предусмотренных в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, является совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Согласно ст. 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанный в основном законе принцип использования и охраны природных ресурсов как достояния народа носит не декларативный характер, а приобретает обязательный характер для федеральных и региональных органов государственной власти и ОМСУ, так как закреплен в качестве одной из основ конституционного строя России.

Муниципальный земельный контроль регулируется обширным массивом нормативных правовых актов: ЗК РФ (ст. 72), ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее Закон № 294-ФЗ), Законом № 131-ФЗ, Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1515, а также законами на региональном и местном уровне, принимаемые в соответствии с федеральным законодательством.

Муниципальный земельный контроль осуществляют органы исполнительной власти муниципального образования либо конкретное должностное лицо, или создаются специализированные ОМСУ (ст. 34 Закона № 131-ФЗ, п. 1 ст. 6 Закона № 294-ФЗ). Следовательно, полномочия возлагаются исключительно на ОМСУ. На данное обстоятельство обращает внимание и судебная практика. Так, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа по делу № А79-7191/20Ю от 31 января 2011 г. установил, что служба Камышанского земельного контроля г. Чебоксары, учредителем которой была администрация, не входит в структуру администрации и не является органом, определенным ст. 72 ЗК РФ [1].

Полномочия ОМСУ в области земельного контроля можно разделить условно на 3 группы в соответствии с действующим законодательством:

1 — полномочия ОМСУ, относящиеся к перечню вопросов местного значения. Муниципальный земельный контроль относится к вопросам местного значения городских поселений (п. 20 ч. 1 ст. 14 Закона

№ 131-ФЗ), муниципального района (п. 35 ч. 1 ст. 15 Закона № 131-ФЗ относительно межселенных территорий) и городских округов (п. 26 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Также муниципальные районы осуществляют контроль за использованием земель сельского поселения, если иное не установлено законами субъектов РФ (ч. 4 ст. 14 Закона № 131-ФЗ);

2 — полномочия ОМСУ, закрепленные в иных отраслевых правовых актах (ст. 72 ЗК РФ, ст. 98 ЛК РФ, ст. 5 Закона «О недрах», ст. 20 ФЗ от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», ст. 33 ФЗ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»);

3 — контрольные полномочия ОМСУ в сфере земельных отношений, закрепленные в региональных актах. Рассмотрим на примере Республики Татарстан: Закон РТ от 13 октября 2015 г. № 83-ЗРТ «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Республики Татарстан»; п. 26 ч. 1 ст. 8 Решения представительного органа муниципального образования г. Казани от 17 декабря 2005 г. № 3-5 «Об Уставе муниципального образования г. Казани»; Постановление исполнительного комитета муниципального образования г. Казани от 13 июля 2018 г. № 3925 «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальным казенным учреждением «Комитет земельных и имущественных отношений исполнительного комитета муниципального образования г. Казани» муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования г. Казани» и др.

Основным направлением деятельности ОМСУ при проведении муниципального земельного контроля является предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований земельного законодательства правообладателями. Профилактическая деятельность осуществляется на основании принятых программ. Так, МКУ «Комитет земельных и имущественных отношений исполнительного комитета муниципального образования г. Казани» разработал ведомственную программу профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на 2019 г.

Должностные лица, осуществляющие муниципальный земельный контроль, проводят плановые (внеплановые) документарные и выездные (рейдовые) осмотры и проверки. Основания для проведения перечисленных осмотров и проверок должно соответствовать нормам федерального законодательства и может реализовываться в порядке,

установленном региональным законодательством. Следует отметить, что перечень внеплановых проверок исчерпывающим образом установлен ст. 72, 71.1 ЗК РФ, поэтому на региональном уровне не должно существовать самостоятельных отличных оснований. На данное обстоятельство обращают внимание правоприменительные органы. Так, в апелляционном определении СК по административным делам ВС РФ от 17 октября 2018 г. № 55-АПГ18-16 установлено, что ст. 5 Закона Республики Хакасия от 14 июля 2015 г. № 62-ЗРХ «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Республики Хакасия» содержит отличные от федерального законодательства основания для проведения внеплановых проверок в отношении граждан (п. 1 — непосредственное обнаружение должностными лицами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, данных, указывающих на наличие признаков нарушения обязательных требований). Судебная коллегия по административным делам ВС РФ пришла к выводу о противоречии федеральному законодательству оспариваемых положений Закона Республики Хакасия о муниципальном земельном контроле, и поэтому обжалуемый нормативный акт в данной части признан недействующим [2].

Также необходимо обратить внимание на проблему смешения на практике внеплановых проверок и рейдовых осмотров. По мнению Л. С. Гамидуллаевой, проведение рейдовых мероприятий может являться «практикой обхода требований» Закона № 294-ФЗ [3]. Данный факт подтверждается материалами судебной практики. Так, Арбитражный суд Волго-Вятского округа по делу № А29-10785/2015 установил действия надзорной организации (Росприроднадзора по Республике Коми) незаконными по следующим причинам: проверка факта загрязнения водных объектов и почвы ООО «ЛУКОЙЛ-Коми» нефтепродуктами имеет внеплановый характер, и до проверки был известен хозяйствующий субъект, который осуществлял деятельность на проверяемых земельных участках. Следовательно, надзорный орган провел рейдовый осмотр в обход внеплановой проверки, предусмотренной Законом № 294-ФЗ [4].

На законодательном уровне установлены (ч. 5 ст. 10 Закона № 294-ФЗ) основания для внеплановой проверки: информация о возникновении либо произошедшем причинении вреда, либо выявление угроз риска причинения вреда. Внеплановые контрольные мероприятия должны пройти согласование с органом прокуратуры. Напротив, для рейдовых

осмотров согласования с органами прокуратуры не предусмотрено. Таким образом, фактическое проведение внеплановых проверок под видом рейдовых осмотров снижает уровень защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля.

Как правило, самыми распространенными административными правонарушениями в области охраны и использования земель, выявляемыми должностными лицами ОМСУ, являются самовольное занятие земельного участка или его части (ст. 7.1 КоАП РФ), использование земельного участка не по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ). Так, МКУ «Комитет земельных и имущественных отношений исполнительного комитета муниципального образования г. Казани» в 2017 г. выявил и направил 543 материала (всего по России — 54 495) по признакам нарушений ст. 7.1 КоАП РФ и 104 акта по признакам нарушения ст. 8.8 КоАП РФ.

Постановление КС РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П обращает внимание на определенное законодательное взаимодействие между ОМСУ и органами государственной власти в области земельного контроля, а именно отмечает необходимость такого взаимодействия в целях эффективного решения общих задач по использованию и сохранению земли, которая является основой жизни и деятельности народа (ч. ст. 9 Конституции РФ).

В соответствии с положениями ст. 17 Закона № 294-ФЗ уполномоченные лица органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных российским законодательством, обязаны выдать лишь предписание хозяйствующему субъекту об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения на основании Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1515. Данная позиция подтверждена Судебной коллегией по административным делам ВС РФ в кассационном определении от 8 июня 2018 г. № 50-КГ18-3 [5]: предписание носит исключительно предупредительный характер и имеет целью информирование лица, в отношении которого оно вынесено, о возможных неблагоприятных последствиях в случае неустранения нарушений земельного законодательства в добровольном порядке.

В то же время надзорный орган в пределах полномочий может отказать в возбуждении дела об административном производстве, так как отсутствуют признаки состава административного правонарушения

в действиях хозяйствующих субъектов по представленным материалам муниципального земельного контроля. В данном случае предписание уполномоченного лица органа муниципального земельного контроля теряет свою юридическую силу, однако фактически не отменяется таким органом.

Таким образом, на основании проведенного исследования определено взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти при осуществлении земельного надзора и контроля, основной целью которого является эффективное использование и сохранение земли. Считаю необходимым для повышения качества контроля и защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов от недобросовестных действий контролирующих органов:

- предусмотреть порядок отмены уполномоченным органом муниципального земельного контроля предписаний об устранении нарушений земельного законодательства в случае необоснованной выдачи;
- размещать сведения о планируемых и проведенных рейдовых осмотрах на информационном ресурсе.



1. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31 янв. 2011 г. по делу № А79-7191/20Ю. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.09.2019).

2. Апелляционное определение СК по административным делам ВС РФ от 17 окт. 2018 г. № 55-АПГ18-16. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.09.2019).

3. *Гамидуллаева Л. С.* Оптимизация полномочий органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. — 2016. — № 5. — С. 86–88

4. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16 авг. 2016 г. по делу № А29-10785/2015. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.09.2019).

5. Кассационное определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 8 июня 2018 г. № 50-КГ18-3. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.09.2019).

УДК 349.41

Фоминых Ольга Михайловна

г. Йошкар-Ола, Россия

**Признание недействительными аукционов
и заключенных на них договоров купли-продажи и аренды
земельных участков, находящихся в государственной
или муниципальной собственности**

Статья посвящена особенностям, порядку и основаниям признания недействительными результатов аукционов по продаже (аренде) государственных и муниципальных земельных участков. Необходимо предъявлять в суд требование о признании недействительными как торгов, так и заключенного на них договора. Договор, недействительность которого обусловлена недействительностью торгов, проведенных с существенными нарушениями, является оспоримой сделкой. Договор, заключенный без проведения обязательного в силу закона аукциона — ничтожная сделка. Возможность восстановления нарушенного права — обязательное условие удовлетворения иска о признании недействительными результатов аукциона по предоставлению земельного участка.

Ключевые слова: аукцион, земельные участки, договор аренды земельного участка, недействительность торгов.

Fominykh Olga Mikhailovna

Yoshkar-Ola, Russia

**Invalidation of auctions and contracts of sale and lease
of land plots in state or municipal ownership concluded on them**

The article is devoted to the features, procedure and grounds for invalidating the results of auctions for the sale (lease) of state and municipal land plots. It is necessary to claim to the court a requirement to invalidate both the auction and the contract concluded on them. The contract, the invalidity of which is due to the invalidity of trades conducted with material violations, is a contested transaction. A contract concluded without a mandatory by law auction is a void transaction. The possibility of restoration of the violated right — a prerequisite for the satisfaction of the claim for invalidation of the results of the auction for the provision of land plot.

Key words: auction, land plots, land lease contract, invalidity of bidding.

При отчуждении государственного или муниципального имущества в частную собственность субъектов предпринимательской деятельности действует принцип состязательности, требующий проведения торгов в предусмотренных законом случаях. Применительно к земельным участкам общее правило об обязательности торгов в форме аукциона закреп-

лено в пункте 1 статьи 39.3 и пункте 1 статьи 39.6 Земельного Кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ).

1. Торги представляют собой особый способ заключения договора и включают в себя последовательный ряд сделок и иных юридически значимых действий [3, с. 18]. Аукцион как форма торгов характеризуется тем, что единственным критерием определения победителя (контрагента по договору) выступает цена — стоимость вещи или имущественного права. Лицо, предложившее наиболее высокую цену на аукционе по предоставлению в собственность (аренду) государственного (муниципального) земельного участка, признается выигравшим торги. Земельное законодательство не допускает возможности предоставления земельных участков из государственной (муниципальной) собственности на торгах в форме конкурса (победителем которого признается участник, предложивший лучшие условия), однако следует согласиться с авторами, указывающими на преимущества названной формы торгов в ряде случаев с точки зрения обеспечения рационального, экологически результативного землепользования [1, с. 120–134].

Аукционы по предоставлению государственных (муниципальных) земельных участков в собственность физическим или юридическим лицам подчиняются общим правилам статей 447–449 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), если специальными нормами не предусмотрено иное регулирование. По справедливому замечанию О. А. Романовой, до внесения изменений в земельное законодательство Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» порядок предоставления земельных участков зависел от целей предоставления и использования земельных участков и был урегулирован различными нормативными правовыми актами в зависимости от вида деятельности, прежде всего от возможности строительства зданий и сооружений на земельном участке [2]. В настоящее время вопросы предоставления земельных участков регламентированы в одном акте — ЗК РФ.

2. Нарушение правил организации и проведения торгов может повлечь признание их недействительными в судебном порядке. Однако не всякое отступление от установленной законом процедуры влечет недействительность торгов, а только существенное, повлекшее ошибочное определение победителя. Напротив, незначительные нарушения, не повлиявшие на результат аукциона (конкурса), не могут стать причиной для признания их недействительными. Недопустимо оспаривание торгов со ссылкой на любое формальное несоответствие нормам права по-

рядка их проведения недобросовестным лицом с целью уклонения от исполнения своих обязательств и избежания ответственности.

Рассматривая спор о действительности торгов, суд должен оценивать обстоятельства дела в их взаимосвязи в пользу сохранения, а не аннулирования обязательств. Так, суд отказал в признании недействительными торгов и договора аренды муниципального земельного участка, сославшись на незначительность допущенных в ходе организации торгов нарушений, которые выразились в отсутствии в извещении о торгах указания на дату, время, порядок осмотра земельного участка на местности, поскольку в извещении имелась информация об адресном ориентире участка, тем самым каждый желающий мог осмотреть его на месте, а при наличии затруднений обратится к организатору торгов за содействием. Другое нарушение, выразившееся в отсутствии в извещении сведений о порядке изменения арендной платы, также признано не повлиявшим на результат торгов, поскольку эта информация была изложена в проекте договора, размещенном на официальном сайте в сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов [20].

В случае нарушений законодательства на отдельных этапах организации и проведения торгов (например, при опубликовании извещения, либо в результате непропорциональных действий организатора торгов) оспариванию подлежат торги в целом как сложный юридический состав. Оспаривание отдельных действий или сделок, являющихся элементами процедуры торгов, возможно лишь в ситуации, когда торги еще не проведены.

Предусмотренный частью 1 статьи 449 ГК РФ перечень оснований недействительности торгов не является исчерпывающим. Применительно к торгам по предоставлению земельных участков судебная практика выделяет такие специфические основания недействительности торгов, как, например, формирование земельного участка с нарушением установленного законом порядка [9], неверное определение начальной продажной цены (реализация публично-правовым образованием государственного имущества по заниженной цене влечет нарушение публичных интересов на соразмерное получение денежных средств в соответствующий бюджет) [10], отсутствие в извещении о торгах сведений об ограничениях прав (на земельном участке расположен объект недвижимости), противоречащее требованиям подпункта 4 пункта 21 статьи 39.11 ЗК РФ, что свидетельствует о неправильном определении предмета торгов [14]. Несоблюдение правил об опубликовании извещения о проведении аукциона (извещение не было размещено на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации

о проведении торгов, определенном Правительством Российской Федерации — www.torgi.gov.ru) было оценено судом как основание для признания торгов недействительными, поскольку привело к существенному ограничению круга потенциальных покупателей, заинтересованных в приобретении спорного земельного участка [11].

3. Необходимо различать торги как сложный юридический состав и заключаемый по их итогам договор. Высшая судебная инстанция исходит из того, что договор, заключенный на торгах, проведенных с существенными нарушениями закона, является оспоримой сделкой [6]. В силу пункта 2 статьи 168 ГК РФ, а также разъяснений, содержащихся в абзаце 1 пункта 74 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее — Постановление Пленума ВС РФ № 25) [4], ничтожной сделкой является сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц. Вне зависимости от указанных обстоятельств законом может быть установлено, что такая сделка оспорима, а не ничтожна, или к ней должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки. Применительно к торгам такой специальной нормой является статья 449 ГК РФ, исходя из положений которой договор, заключенный по итогам проведения торгов, является оспоримой сделкой, вне зависимости от того, посягает или нет такая сделка на публичные интересы.

В силу пункта 2 статьи 449 ГК РФ признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги, и применение последствий его недействительности. Однако юридически грамотным представляется формулирование в исковом заявлении требований как о признании недействительными самих торгов, так и о признании недействительными заключенного на них договора и о применении реституции. Поскольку заключенный на торгах договор является оспоримой сделкой, для признания его таковой по смыслу пункта 1 статьи 166 ГК РФ необходимо решение суда. Следует признать ошибочным представление о том, что суд, рассматривающий иск о признании недействительными только торгов, уполномочен выйти за пределы заявленного требования по своей инициативе и указать в резолютивной части итогового судебного акта на недействительность заключенного на торгах договора и на применение последствий такой недействительности. Тем самым договор, заключенный на торгах, под-

лежит признанию недействительным исключительно на основании судебного решения, вынесенного по требованию о признании данного договора недействительным, мотивированного ссылками на незаконность торгов.

Договор, предусматривающий возмездную передачу государственного (муниципального) земельного участка в собственность физическим или юридическим лицам, может быть оспорен по основаниям, не связанным с недействительностью торгов. В таких случаях на него распространяются общие положения § 2 главы 9 ГК РФ. Так, суд указал на ничтожность договора аренды в части передачи в аренду части земельного участка, расположенного под объектом недвижимости, принадлежащем иному лицу, чем нарушен принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов [15].

Заклученный на торгах договор аренды государственного (муниципального) имущества подчиняется ряду ограничений. Так, стороны договора аренды земельного участка не вправе заключить дополнительное соглашение к нему, изменив существенные условия договора, например, размер арендной платы, вид разрешенного использования земельного участка; заключение такого соглашения квалифицировано антимонопольным органом как антиконкурентное поведение стороны по договору — органа, осуществляющего публичные полномочия, создавшее режим наибольшего благоприятствования в отношении определенного хозяйствующего субъекта [16]. Кроме того, нельзя передать права и обязанности из договора иному лицу, поскольку такое соглашение направлено на получение указанным лицом права на заключение договора вне аукциона, что недопустимо [19]. Неправомерное поведение стороны заключенного на аукционе договора аренды муниципального земельного участка, выразившееся в длительном неисполнении обязанностей по обустройству территории, повлекло расторжение указанного договора [17].

4. Договор купли-продажи земельного участка, заключенный без проведения обязательных в силу закона торгов, квалифицируется судами как ничтожная сделка. Данная позиция обосновывается ссылками на пункт 75 Постановления Пленума ВС РФ № 25, разъясняющий, что сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы, а также пункт 1 статьи 39.33К РФ и пункт 2 статьи 168ГК РФ, по смыслу которых заключение договора продажи земельного участка, находящегося в публичной собственности, с нарушением порядка, установленного императивными нормами закона, делает не-

возможным осуществление прав неопределенного круга лиц на равный доступ к участию в аукционе по продаже права на заключение договора купли-продажи и нарушает интересы публично-правового образования на получение денежных средств от продажи земельного участка по наиболее высокой цене [5; 7; 12; 18].

Арбитражный суд признал недействительной сделкой договор купли-продажи земельного участка сельхозназначения, поскольку у покупателя отсутствовали права на льготный порядок его приобретения, предусмотренный пунктом 5.1 статьи 10 федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а именно не был доказан факт использования участка [8]. В другом деле арбитражный суд указал, что правила подпункта 9 пункта 2 статьи 39.3 ЗК РФ о возможности продажи земельного участка без торгов не применяются к земельным участкам, имеющим в соответствии с документами территориального планирования вид разрешенного использования «для индивидуальной жилой застройки с приусадебными участками», а не для ведения сельскохозяйственного производства [13]. Признание недействительным постановления администрации муниципального образования, на основании которого проведен аукцион на право заключения договора аренды земельного участка, влечет недействительность заключенного на нем договора аренды [19].

5. Представляется, что при рассмотрении спора о признании торгов недействительными принципиальное значение имеет оценка возможности приведения сторон заключенного на них договора в первоначальное положение. Так, если договор купли-продажи земельного участка не исполнен, либо земельный участок на момент рассмотрения спора принадлежит его приобретателю, необходимо проведение повторных торгов. В силу пункта 3 статьи 449 ГК РФ расходы организатора торгов, связанные с применением последствий недействительности торгов и необходимостью проведения повторных торгов, распределяются между лицами, допустившими нарушения, повлекшие признание торгов недействительными.

Если же заключенный на аукционе договор полностью исполнен сторонами, приведение последних в первоначальное положение невозможно (право собственности на земельный участок передано третьему лицу либо указанный участок не сохранился в натуре), то иск о признании недействительными торгов, даже проведенных с существенными нарушениями требований законодательства, удовлетворению не подлежит, поскольку данный способ защиты не приведет к восстановлению нарушенных прав истца. В подобной ситуации надлежащим способом

защиты является требование о взыскании убытков с организатора торгов или иного лица, по вине которого были допущены нарушения. При этом предъявление отдельного иска о признании торгов недействительными не требуется. Факт наличия и характер допущенных при проведении торгов нарушений подлежат установлению и исследованию судом в рамках дела о взыскании убытков.



1. Лулева Е. В. Электронные торги по предоставлению земельных участков, находящихся в публичной собственности, как способ обеспечения рационального землепользования // Журнал российского права. — 2019. — № 4. — С. 120–134.

2. Романова О. А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // LexRussica. — 2016. — № 6. — [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 03.09.2019).

3. Фоминых О. М. Признание недействительными торгов и заключенных на них договоров: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Рос. акад. правосудия. — Москва, 2014. — 227 с.

4. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

5. Определение Верховного Суда РФ от 3 июля 2017 г. № 302-ЭС17-7455 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

6. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 5 февр. 2019 г. № 18-КГ18-268 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

7. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25 окт. 2018 г. № Ф02-4908/18 по делу № А10-5681/2017 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

8. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 4 июля 2018 г. № Ф01-2345/18 по делу № А39-7111/2016 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

9. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 9 окт. 2017 г. № Ф02-5036/17 по делу № А10-5872/2016 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

10. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 23 июня 2017 г. № Ф09-2105/17 по делу № А34-3565/2016 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

11. Апелляционное определение СК по гражданским делам Курского областного суда от 30 авг. 2016 г. по делу № 33-2550/2016 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

12. Апелляционное определение СК по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 31 марта 2016 г. по делу № 33-3551/2016 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

13. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 дек. 2018 г. № 15АП-10414/18 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

14. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 24 сент. 2018 г. № 05АП-5198/18 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

15. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 окт. 2017 г. № 17АП-5953/17 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

16. Решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 19 нояб. 2018 г. по делу № А38-4810/2018. — URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 05.09.2019).

17. Решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 18 июня 2018 г. по делу № А38-12195/2017. — URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 05.09.2019).

18. Решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 25 мая 2018 г. по делу № А38-2776/2018. — URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 05.09.2019).

19. Решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 11 апр. 2018 г. по делу № А38-2667/2017. — URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 05.09.2019).

20. Решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 7 окт. 2015 г. по делу № А38-4300/2015. — URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 05.09.2019).

УДК 349.6

Хлуденева Наталья Игоревна

г. Москва, Россия

**Правовые проблемы развития территорий
традиционного природопользования коренных
малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
Российской Федерации**

В статье исследуются вопросы законодательного регулирования образования и функционирования территорий традиционного природопользования. Выявляются правовые неопределенности, препятствующие созданию таких территорий в целях правовой охраны традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов. Формулируются предложения по совершенствованию правового регулирования отношений, складывающихся в процессе образования и функционирования территорий традиционного природопользования.

Ключевые слова: территории традиционного природопользования, коренные народы, правовое регулирование, развитие территорий традиционного природопользования.

Khłudeneva Natalya Igorevna

Moscow, Russia

Legal issues of development of territories of traditional nature use of indigenous ethnic groups of the North, Siberia and Far East of the Russian Federation

Issues of legislative regulation regarding creation and functioning of territories of traditional nature use are investigated in this article. The legal uncertainty in relation to creation of such territories where traditional way of life, managing and crafts of indigenous people will be granted legal protection comes to light. Suggestions for improvement of legal regulation of the relations developing in the course of creation and functioning of territories of traditional nature use are formulated in this article.

Key words: territories of traditional nature use, indigenous people, legal regulation, development of territories of traditional nature use.

Традиционное природопользование имеет этносохраняющее значение для коренных народов¹. Для его осуществления, как правило, требуются обширные территории, в границах которых одновременно с коренными народами могут хозяйствовать субъекты экономической деятельности, не относящиеся к этим народам. Такое соседство зачастую сопровождаются конфликты между коренными народами и другими природопользователями, одинаково заинтересованными в использовании природных ресурсов.

В последние десятилетия наблюдается устойчивая тенденция нарастания социальной напряженности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным народам, в связи с исчерпанием запасов природных ресурсов в районах с наиболее благоприятными природно-климатическими условиями и расширением промышленного освоения Арктической зоны Российской Федерации. В перспективе эта тенденция будет сохраняться, так как интенсивное промышленное освоение природных ресурсов северных территорий Российской Федерации существенно сокращает возможности ведения традиционного природопользования, способствует изъятию из традиционного хозяйственного оборота значительных площадей оленьих пастбищ и охотничьих угодий, загрязняет используемые для традиционных промыслов реки и водоемы, истощает их запасы [1].

¹ В тексте статьи коренными народами именуются коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Одним из способов правовой охраны традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов является образование территорий традиционного природопользования, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее — Закон о территориях традиционного природопользования).

Однако, несмотря на высокий правоохранительный (с точки зрения защиты прав коренных народов в сфере традиционного природопользования) потенциал, такие особо охраняемые территории созданы в настоящее время менее чем в половине (в 13 из 28) субъектов Российской Федерации, в которых проживают коренные народы (в республиках Алтай, Бурятия, Карелия, Саха (Якутия) и Хакасия, в Забайкальском, Красноярском, Приморском и Хабаровском краях, в Иркутской и Магаданской областях, в Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах).

Практика образования и функционирования территорий традиционного природопользования обнажает целый ряд правовых проблем. Так, в Законе о территориях традиционного природопользования остались неопределенными: 1) критерии (основания), позволяющие инициировать процедуру образования территорий традиционного природопользования различного значения; 2) порядок принятия решений об образовании территорий традиционного природопользования с учетом интересов коренных народов; 3) порядок управления такими территориями и их упразднения, включая порядок участия коренных народов в процессе управления и упразднения территорий традиционного природопользования; 4) порядок природопользования в границах территорий традиционного природопользования, в том числе правовой режим приоритетного пользования коренными народами природными ресурсами на таких территориях.

Из-за правовых пробелов федерального законодательства в субъектах Российской Федерации, в которых проживают коренные народы, сложились разные подходы к регулированию создания таких территорий. Так, в одних субъектах Российской Федерации установлен специальный порядок образования территорий традиционного природопользования (например, в Республике Саха (Якутия), Камчатском крае, Ненецком автономном округе), в других этот вопрос не урегулирован (например, в Республике Коми), что в принципе препятствует созданию таких территорий (например, в 15 из 28 субъектов Российской Федера-

ции, в которых проживают коренные народы, территории традиционного природопользования не образованы).

Противоречие между положениями пункта 5 ст. 97 ЗК РФ (закрепляющей, что в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов, порядок природопользования на которых устанавливается федеральными законами, а их границы определяются Правительством Российской Федерации), и ст. 9 Закона о территориях традиционного природопользования (в соответствии с которой границы территорий традиционного природопользования различных видов утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления) поставило под сомнение легитимность границ территорий традиционного природопользования регионального и местного значения, утвержденных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Следует отметить, что попытки оптимизировать правовое регулирование отношений, складывающихся в процессе образования и функционирования территорий традиционного природопользования, предпринимались неоднократно. Так, в 2007 г. в стенах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был подготовлен проект федерального закона № 448425-4 «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации (в части установления правовых гарантий защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации)» [2]. В нем, в частности, содержались предложения по порядку создания наряду с территориями традиционного природопользования территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, устанавливался правовой режим указанных территорий, в том числе условия пользования природными ресурсами на таких территориях, а также порядок управления ими. Однако законопроект не дошел до своего рассмотрения во втором чтении на заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и был отклонен.

Схожая судьба постигла и проект федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который был разработан в 2015 г. рабочей группой по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов, созданной Комитетом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Законопроектом предлагалось установить особый правовой статус территорий традиционного природопользования, особенности осуществления хозяйственной деятельности на данных территориях, порядок создания и ведения государственного реестра территорий традиционного природопользования и др.

В настоящее время Федеральным агентством по делам национальностей разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] (далее — законопроект), которым предлагается внести изменения не только в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», но и в иные законодательные акты Российской Федерации (ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ и др.), направленные на изменение порядка образования, охраны, использования и упразднения территорий традиционного природопользования малочисленных народов, а также ведения на таких территориях традиционной хозяйственной деятельности и иной деятельности.

Несмотря на актуальность решаемых законопроектом задач, его редакция содержит некоторые неудачные правовые конструкции. В частности, законопроектом предлагается изменить существующий законодательный подход к определению понятия «территории традиционного природопользования коренных народов», закрепив возможность создания таких территорий только в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. В действующей редакции ст. 1 Закона о территориях традиционного природопользования правовые пределы понятия «территории традиционного природопользования

коренных народов» ограничиваются только целями создания таких территорий.

Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов утвержден в настоящее время распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р. Опыт применения указанного распоряжения показывает, что далеко не все фактические места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов включены в указанный перечень. В связи с этим принятие законопроекта может привести к ущемлению права коренных малочисленных народов, проживающих на территориях, не включенных в этот перечень, на инициирование процедуры образования территорий традиционного природопользования.

В положениях законопроекта реализована идея отказа от дифференциации территорий традиционного природопользования на территории федерального, регионального и местного значения. Предлагаемое нововведение обусловлено вышеотмеченной неудачной правовой практикой реализации Закона о территориях традиционного природопользования (ст. ст. 5–8) в части создания территорий традиционного природопользования федерального значения. Такие территории должны были быть созданы к 2015 г. в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов [4], однако ни одной территории традиционного природопользования федерального значения в Российской Федерации в целях сохранения и развития традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов не было создано¹.

Утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2016 г. № 1792-р план мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации определил новые сроки, в которые в стране должны начать функционировать модельные территории традиционного природопользования федерального значения — в период с 2017 по 2025 год, однако случаи создания таких территорий все еще не известны правоприменительной практике.

¹ В 2010 году модельную территорию традиционного природопользования федерального значения пытались создать в Ульском муниципальном районе Хабаровского края.

В целях преодоления пробельности нормативного правового регулирования создания и функционирования территорий традиционного природопользования в законопроекте вносятся изменения в порядок образования территорий традиционного природопользования, закрепленный действующей редакцией Закона о территориях традиционного природопользования. При этом предлагаемая новая модель правового регулирования не предусматривает возможность учета мнения коренных народов в процессе утверждения положения о создаваемой для сохранения их традиционных хозяйственной деятельности, образа жизни и промыслов территории традиционного природопользования. В связи с этим в случае принятия законопроекта коренные малочисленные народы вправе будут выступить с инициативой о создании территории традиционного природопользования, при этом не смогут принять участие в обсуждении положения, определяющего правовой режим такой территории. Аналогичный подход реализован в законопроекте и в отношении порядка изменения границ и упразднения территорий традиционного природопользования.

В законопроекте предлагается исключить из сферы действия Закона о территориях традиционного природопользования общественные отношения, складывающиеся в процессе охраны территорий традиционного природопользования коренных народов. Реализация предлагаемого нововведения приведет к формальному сужению предмета правового регулирования указанного закона, а значит и к ослаблению правового режима охраны территорий традиционного природопользования.

Все вышеотмеченное позволяет сформулировать следующие предложения, направленные на совершенствование правового обеспечения развития территорий традиционного природопользования коренных народов.

1. В целях преодоления пробельности нормативного правового регулирования создания и функционирования территорий традиционного природопользования актуально внесение изменений в порядок образования территорий традиционного природопользования, закрепленный действующей редакцией Закона о территориях традиционного природопользования.

Так, в указанном законе необходимо определить:

— порядок принятия решений об образовании, изменении и упразднении территорий традиционного природопользования, позволяющий учесть интересы коренных народов в ведении на этих территориях традиционного образа жизни;

- порядок управления территориями традиционного природопользования с участием коренных народов;
- порядок природопользования в границах территорий традиционного природопользования, в том числе правовой режим приоритетного пользования коренными народами природными ресурсами на таких территориях.

2. В связи с тем, что уже длительный период времени положения Закона о территориях традиционного природопользования в части образования территорий традиционного природопользования федерального значения остаются нереализованными на практике, можно рассмотреть вопрос об отказе на законодательном уровне от дифференциации территорий традиционного природопользования на конкретные виды. Однако в этом случае важно не допустить ухудшения правового положения коренных народов, проживающих на уже созданных территориях традиционного природопользования регионального и местного значения, в связи с подобными преобразованиями.

3. Противоречие между положениями пункта 5 ст. 97 ЗК РФ и ст. 9 Закона о территориях традиционного природопользования должно быть устранено внесением корректирующих изменений в ЗК РФ, так как вряд ли оправдано возлагать полномочия по определению границ всех создаваемых территорий традиционного природопользования на Правительство Российской Федерации.

4. Особое значение для решения задачи развития территорий традиционного природопользования имеет закрепление на законодательном уровне гарантий учета интересов коренных народов в процессе принятия решений о реализации в границах таких территорий планируемой хозяйственной деятельности, не являющейся традиционной. Такие гарантии должны быть определены в положениях Закона о территориях традиционного природопользования, регламентирующих порядок использования природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования (например, в ст. 13).



1. Раздел II Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р.

2. Проект федерального закона был внесен депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации М. А. Аюповым, М. Т. Гаджиевым,

Г. С. Дорошенко, Б. И. Кодзоевым, Е. Н. Трофимовым в 2012 г. (законопроект отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (постановление № 379-6 ГД).

3. URL: <https://base.garant.ru/56715053/> (дата обращения: 15.08.2019).

4. Раздел VI Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р.

УДК 349.41

Чмыхало Елена Юрьевна

г. Саратов, Россия

Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования

В статье анализируются правовые нормы, регулирующие отношения в сфере осуществления государственного земельного надзора, одной из функций органов управления земельными ресурсами, непосредственно связанной с охраной и рациональным использованием земель. Автором исследованы нормы Земельного кодекса Российской Федерации, отмечены изменения в правовом регулировании данных отношений, обоснованные необходимостью совершенствования государственного земельного надзора. Оценивается значимость с точки зрения эффективности выявления нарушений земельного законодательства, риск-ориентированный подход при его осуществлении.

Ключевые слова: управление земельными ресурсами, государственный земельный надзор, рациональное использование и охрана земель.

Chmyhalo Elena Yrevna

Saratov, Russia

State land supervision: problems of legal regulation

The article analyzes the legal norms regulating relations in the field of state land supervision, one of the functions of land administration, directly related to the protection and rational use of land. The author investigated the norms of the Land code of the Russian Federation, noted changes in the legal regulation of these relations, justified by the need to improve the state land supervision. The importance of risk-oriented approach in its implementation from the point of view of efficiency of detection of violations of land legislation is estimated.

Key words: land management, state land supervision, rational use and protection of land.

Одной из функций органов управления земельными ресурсами, непосредственно связанной с охраной и рациональным использованием земель, является государственный земельный надзор. В настоящее время непосредственно в Земельном кодексе Российской Федерации [1] (далее — ЗК РФ) содержится определение государственного земельного надзора, устанавливаются полномочия должностных лиц, осуществляющих его, которые были расширены после внесения изменений в ЗК РФ в связи необходимостью совершенствования государственного земельного надзора [2]. Должностным лицом органов государственного земельного надзора было предоставлено право осуществлять административное обследование объектов земельных отношений, которое определено как исследование их состояния и способов использования на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства и другими методами (п. 2 ст. 71.2 ЗК РФ). Внесение вышеизложенных изменений в ЗК РФ обосновано необходимостью совершенствования государственного земельного надзора, в связи с повышением его эффективности. Именно поэтому совершенствование государственного земельного надзора определено как одно из направлений Государственной политики Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации [3].

До внесения изменений в ЗК РФ полномочия органов управления определялись в Положении о государственном земельном надзоре, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 (ред. от 3 августа 2019 г.) [4]. В действующей редакции этого акта перечислены федеральные органы государственной исполнительной власти, осуществляющие государственный земельный надзор, — это Федеральная служба государственной регистрации кадастра и картографии, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и их территориальные органы, а также распределены полномочия между ними. Таким образом, государственный земельный надзор осуществляют три федеральных органа государственной исполнительной власти, что обосновано многофункциональным значением земли. Как определено в одном из принципов земельного законодательства учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из

представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю (пп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

В юридической литературе длительное время обсуждалась проблема оптимизации системы органов государственного земельного надзора. Еще до внесения изменений в ЗК РФ К. Х. Ибрагимов отмечал, что повышение эффективности мероприятий государственного земельного контроля невозможно без изменения структуры органов государственного управления, для этого предлагалось полномочия по осуществлению государственного земельного контроля предоставить одному органу управления [5]. Несмотря на внесение изменений в ЗК РФ, проблемы эффективности государственного земельного надзора остаются актуальными и в научной литературе продолжается их обсуждение. Исследуя правовой режим мелиорированных земель, Е. С. Пышьева пришла к тому выводу, что полномочия должных лиц органов государственного земельного надзора распределены некорректно, поэтому на практике деятельность по надзору неэффективна и затрудняется выявление всех нарушений земельного законодательства. Проведя анализ правоприменительной практики, она высказала мнение, что полномочие по надзору за соблюдением обязательных мероприятий и требований по улучшению земель и охране почв, возложенное на Росприроднадзор, практически им не реализуется. Это позволило сформировать мнение о том, что для обеспечения оптимального и эффективного государственного надзора за состоянием мелиорированных и мелиорируемых земель целесообразно передать все связанные с этим полномочия Россельхознадзору, это обосновано подведомственностью данного органа Минсельхозу России, в функции которого входят вопросы мелиорации земель [6].

Повышение эффективности государственного земельного надзора должны обеспечить нормы ЗК РФ, определяющие случаи проведения внеплановых проверок. До 1 января 2015 года внеплановые проверки соблюдения земельного законодательства могли проводиться только в случаях, предусмотренных в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [7], что существенно снижало эффективность государственного земельного

надзора. В связи с внесением изменений в ЗК РФ перечень таких случаев расширен. Кроме перечисленных в вышеуказанном Федеральном законе внеплановые проверки соблюдения земельного законодательства могут быть проведены: при выявлении по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые предусмотрена ответственность; поступлении в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, граждан.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 (ред. от 21 марта 2019 г.) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [8] в Положение о государственном земельном надзоре были внесены дополнения. Перечисленные выше федеральные органы государственного земельного надзора осуществляют его с применением риск-ориентированного подхода, это обосновано необходимостью оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного надзора, снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения результативности деятельности органами государственного надзора (п. 1 ст. 8.1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Для применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного земельного надзора земельные участки подлежат отнесению к одной из категорий риска. В Положение о государственном земельном надзоре были включены: Приложение № 1, содержащее критерии отнесения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», к определенной категории риска при осуществлении государственного земельного надзора Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Приложение № 2, определяющее критерии отнесения используемых юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями земельных

участков, правообладателями которых они являются, к определенной категории риска при осуществлении государственного земельного надзора Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии. Для применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного земельного надзора Федеральной службой по надзору в сфере охраны окружающей среды установлены критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к категории риска [9].

В соответствии с Критериями отнесения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения земельные участки относятся к категории среднего, умеренного и низкого уровня. Так, к категории среднего риска относятся земельные участки: кадастровая стоимость которых на 50 и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу); мелиорируемые и мелиорированные. К категории умеренного риска относятся земельные участки: смежные с земельными участками из земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения; земельные участки, в границах которых расположены магистральные трубопроводы. В зависимости от отнесения земельного участка к категории риска зависят периодичность проведения плановых проверок соблюдения земельного законодательства. Для земельных участков, отнесенных к категории среднего риска, проверки проводятся не чаще чем один раз в 3 года; для земельных участков, отнесенных к категории умеренного риска, — не чаще чем один раз в 5 лет. Плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, являющихся правообладателями земельных участков, отнесенных к категории низкого риска, не проводятся. Таким образом, в отношении отдельных субъектов земельных отношений плановые проверки проведены быть не могут, но в отношении этих субъектов не исключается проведение внеплановых проверок, как отмечалось выше, перечень случаев их проведения был расширен и содержится в п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ. Государственный земельный надзор с применением риск-ориентированного подхода осуществляется с сентября 2017 года, то есть прошел небольшой период времени после внесения соответствующих дополнений в Положение о государственном земельном надзоре, поэтому пока сложно оценить эффективность государственного надзора с точки зрения выявления нарушений земельного законодательства. Однако анализ вышеизложенных изменений, внесенных в ЗК

РФ, показывает гармоничное сочетание правовых норм, регулирующих данные отношения, позволяющее полагать, что осуществление государственного земельного надзора с применением риск-ориентированного подхода не снизит его эффективность. Способствует этому не только расширение перечня проведения внеплановых проверок соблюдения земельного законодательства, но и наделение должных лиц органов государственного земельного надзора правом проводить административное обследование объектов земельных отношений. Анализ судебной практики применения земельного законодательства показал, что должные лица органов государственного земельного надзора активно используют это полномочие в целях выявления нарушений требований земельного законодательства [10].



1. Земельный кодекс Российской Федерации // *Собрание законодательства РФ*. — 2001. — № 44. — Ст. 4147; 2019. — № 31. — Ст. 4442.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ (ред. от 31 дек. 2014 г.) // *Собрание законодательства РФ*. — 2014. — № 30 (часть I). — Ст. 4235; 2015. — № 1 (часть I). — Ст. 52.
3. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, утверждены распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 28 авг. 2014 г.) // *Собрание законодательства РФ*. — 2012. — № 12. — Ст. 1425; 2014. — № 36. — Ст. 4880.
4. Положение о государственном земельном надзоре, утверждено Постановлением Правительства РФ от 2 янв. 2015 г. № 1 (ред. от 3 авг. 2019 г.) // *Собрание законодательства РФ*. — 2015. — № 2. — Ст. 514; 2019. — № 32. — Ст. 4728.
5. *Ибрагимов К. Х.* Правовые проблемы модернизации государственного земельного контроля России (10-летию принятия Земельного Кодекса российской Федерации посвящается // *Правовые вопросы недвижимости*. — 2011. — № 2.
6. *Пышьева Е. С.* Мелиорация земель: земельно-правовой, аграрно-правовой и цивилистический подходы: монография. — М. : Юстицинформ, 2018. — 234 с.
7. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 2 авг. 2019 г.) // *Собрание законодательства РФ*. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6249; 2019. — № 31. — Ст. 4469.
8. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 17 авг.

2016 г. № 806 (ред. от 21 марта 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2016. — № 35. — Ст. 5326; 2019. — № 14 (часть I). — Ст. 1515.

9. О федеральном государственном экологическом надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом надзоре») : постановление Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426 (ред. от 21 марта 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 20. — Ст. 2535; 2019. — № 14 (часть I). — Ст. 1515.

10. Решение Арбитражного суда Костромской области от 25 февр. 2019 г. по делу № А31-14139/2018; Постановление пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 февр. 2019 г. по делу № А32-28618/2018. — URL: <https://sudact.ru>.

УДК 349.41

Шарно Оксана Игоревна

г. Волгоград, Россия

**Правовые коллизии землепользования и застройки
в разрезе легализации самовольных построек
(на примере г. Волгограда)**

В проведенном исследовании затрагиваются вопросы правового регулирования и применения правил землепользования и застройки. На примере самовольных построек, выявленных в г. Волгограде, анализируется проблематика обеспечения баланса публичных и частных интересов при разрешении земельных споров, возникающих по поводу легализации самовольных построек и принятии решений о прекращении прав на земельный участок, выявляются специфика правоприменительных процедур и их роль в минимизации правовых коллизий и модернизации законодательства, регламентирующего отношения, возникающие по поводу использования земли.

Ключевые слова: правила землепользования и застройки, земельный участок, земельный спор, самовольные постройки, прекращение прав на земельный участок, судебное и административное правоприменение, коллизии землепользования и застройки.

Sharno Oksana Igorevna

Volgograd, Russia

**Legal conflicts of land use and development in the context
of the legalization of unauthorized buildings
(for example, the city of Volgograd)**

The study addresses the issues of legal regulation and application of land use and development rules. On the example of unauthorized buildings identified in Volgograd, the problems of ensuring a balance of public and private interests

in resolving land disputes arising from the legalization of unauthorized buildings and making decisions on termination of rights to a land plot are analyzed, the specifics of law enforcement procedures and their role in minimizing legal collisions and modernization of legislation governing relations arising from the use of land.

Key words: Land use and development rules, land plot, land dispute, unauthorized buildings, termination of rights to a land plot, judicial and administrative enforcement, conflicts of land use and development.

Масштабные изменения земельного и градостроительного законодательства, принятие и совершенствование правил землепользования и застройки населенных пунктов, принятие локальных актов органов местного самоуправления, совершенствование контроля землепользования, сопровождаемые модернизацией техники образования и регистрации земельных участков, унификацией и информатизацией кадастровой деятельности и учета, обусловили актуализацию вопросов правового регулирования градостроительных аспектов землепользования.

Нормативные способы регулирования отношений, связанных со строительством на землях населенных пунктов все чаще не «срабатывают», действующее муниципальное законодательство систематически обновляется, появляются пробелы и недостатки правового регулирования вопросов землепользования в части строительства тех или иных объектов. В большинстве случаев данные тенденции отмечаются в отношении объектов строительства, которые возведены либо реконструированы в нарушение действующих правил землепользования и застройки [12; 13]. В результате обнаруживаются коллизии, под которыми для целей настоящего исследования мы понимаем столкновение правил, установленных для застройки земельных участков с результатами судебной практики. Возникающие правовые коллизии разрешаются в процессе правоприменения. Эффективным инструментом совершенствования нормотворческих «недостатков» выступает судебное правоприменение по разрешению судебных споров.

Понятие земельного спора нормативно не закреплено, «в земельном законодательстве России не содержится определения земельного спора, несмотря на его широкое применение» [10]. Законодатель ограничился лишь закреплением судебного порядка разрешения споров в области землепользования [3, ст. 64], что является недостатком правового регулирования земельно-правовых разногласий, т. к. земельные споры по своей специфике и сложности земельных правоотношений разнообразны. Понятийная характеристика земельных споров разнопланова по

сущности и содержанию. В. Б. Ерофеев указывает, что земельный спор — это обсуждение и доказывание своих прав на землю с соблюдением установленной процессуальной процедуры и равноправием перед законом всех участников земельных отношений [1]. В. И. Романов отмечает, что земельные споры возникают в связи с нарушениями земельного законодательства [9]. По мнению Н. А. Ковязиной земельный спор — это правоотношение, регулируемое и разрешаемое на основании норм земельного, гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права, возникающее между индивидами и группами лиц, органами государственной власти и местного самоуправления по поводу нарушения или оспаривания их субъективных прав на землю и законных интересов или обязанностей, содержанием которых являются притязания сторон этих субъективных прав, законных интересов или обязанностей этих сторон в области земельных правоотношений [4]. Д. А. Тоточенко полагает, что земельный спор — это неурегулированные разногласия между участниками земельных отношений, о которых заявлено в суд или третейский суд по поводу прав на земельные участки, а также имущественные разногласия, возникающие из земельных отношений, вместе с разногласиями о правах на земельный участок либо отдельно при отсутствии спора о правах на земельный участок. С. Е. Жмурко указывает, что земельный спор — это неурегулированные разногласия, возникающие в процессе владения, пользования или распоряжения земельным участком [2]. К числу земельных относят любые споры, предметом которых является земельный участок либо права на него.

Таким образом, сущность земельных конфликтов определяется предметом спора, следовательно, применительно к вопросу защиты прав на земельные участки, полагаем необходимым *земельные споры* трактовать как такие разногласия в области земельно-правовых отношений, которые могут повлечь либо возникновение права на земельный участок, либо его прекращение, где под *земельными участками* мы понимаем недвижимую вещь, которая представляет собой часть земной поверхности, имеющую характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи [3, п. 3 ст. 6].

Понятийный анализ «земельного спора» позволяет заключить, что именно при разрешении конкретных конфликтов, случаев, возникающих в процессе строительства, реконструкции зданий, строений, сооружений, обнаруживаются проблемы нормативного регулирования землепользования и градостроительства.

Правоприменение — это индикатор качества правотворчества, в том числе локального. Законодательные технологии становятся эффективными лишь в случае отсутствия нормотворческих недостатков. В условиях же снижения качества правотворческой техники, «перегруженности» механизмов нормативного регулирования вопросов землепользования, «регуляторной гильотине» или масштабного пересмотра действующего земельного законодательства недостатки законодательного способа защиты прав на земельные участки нивелируются в процессе правоприменения, механизм которого призван обеспечить гарантии защиты прав на земельные участки, закрепленные ст. 46 Конституции РФ и ст. 64 ЗК РФ, устанавливающих судебную защиту, при этом последняя, на наш взгляд не исключает возможность защиты прав на земельные участки в административном порядке, за исключением признания права, которое осуществляется только судом [3, ст. 59], «административный и судебный порядок разрешения споров не исключают друг друга, это элементы единой системы обеспечения законности и охраны прав граждан в демократическом государстве» [11]. Практика разрешения соответствующих судебных споров, позволяет не только выявить нормотворческие недостатки, но и демонстрирует эффективные правоприменительные (судебные и административные) механизмы легализации построек либо их сноса с целью обеспечения охраны и рационализации использования земли с учетом соблюдения баланса публичных и частных интересов.

В правоприменительной практике, относящейся к предмету настоящего исследования, в последнее время возникают споры по факту нарушения правил землепользования и застройки, которые влекут за собой прекращение прав на земельный участок и являются индикатором особого вида земельно-правовой ответственности, возникающей преимущественно при возведении самовольных построек. С 2015 до сентября 2018 года практика применения ст. 222 ГК РФ, ст. 54 ЗК РФ, например в Волгоградской области, складывалась не в пользу собственников земельных участков, допустивших самовольное строительство, нарушающее правила землепользования. Самовольная постройка в ее понимании, отраженном в ст. 222 ГК РФ, порождает прекращение прав на земельные участки, т. к. нарушение режима землепользования является определяющим при разрешении вопроса признания строения самовольным, что вытекает из следующих признаков земельно-градостроительных нарушений: 1) постройка возведена на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, что подтверждается отсут-

ствием документального подтверждения его предоставления; 2) разрешенное использование земельного участка не допускает строительства на нем данного объекта, иначе, на земельном участке должен располагаться только тот объект, который предусмотрен градостроительным регламентом (правилами землепользования и застройки), в котором устанавливаются разрешенные виды земельных участков, производится их зонирование в зависимости от градостроительной политики муниципального образования; 3) постройка, прочно связанная с землей (недвижимый или линейный объект, не являющийся вспомогательным), возведена без необходимых согласований и разрешений, если требование об их получении было установлено на дату начала возведения самовольной постройки и являлось действующими на дату ее выявления; 4) постройка возведена с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если таковые установлены на дату начала возведения или создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки, либо постройка создает угрозу жизни и здоровью граждан, при наличии соответствующих подтверждающих экспертных заключений. Не является самовольной постройкой строение, созданное с нарушением установленных законом ограничений использования земельного участка, если собственник данного объекта не мог знать об их действии. Следовательно, нарушение режима землепользования при признании постройки самовольной является определяющим для прекращения прав на земельные участки. Сохранить права на земельный участок можно: например, в Волгоградской области для этого разработаны соответствующие правоприменительные механизмы.

Объекты самовольного строительства и факты нарушений режима землепользования на территории Волгоградской области выявлялись уполномоченным структурным подразделением администрации муниципального образования [5] либо комиссией, образованной из представителей различных структурных подразделений администрации муниципального образования [8]. На примере судебных актов на территории Волгоградской области факт наличия на земельном участке самовольной постройки, в особенности нарушающей режим землепользования, являлся определяющим для принятия решения о прекращении права собственности не только на объект недвижимости, но и на земельный участок. Исключения составляли лишь земельные участки, которые были приобретены по основаниям купли-продажи, дарения, в порядке наследования, у лиц, осуществивших самовольное строительство, т. к. объекты, расположенные на них, приобретенные по аналогичным с зе-

мельным участком основаниям по принципу единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ними объектов, были возведены не конечным собственником, который собственно нарушителем режима землепользования не являлся. Если же решение о сносе объекта самовольного строительства и прекращении права собственности на земельный участок, на котором такой объект расположен, было принято и вступило в силу, но режим землепользования мог быть изменен в соответствии с Правилами землепользования и застройки г. Волгограда [7], а строение путем проведения необходимых экспертиз (строительно-технической, противопожарной, санитарно-эпидемиологической, землеустроительной) устанавливалось не нарушающим права и охраняемые законом интересы других лиц, не создающим угрозу жизни и здоровью граждан, судом по инициативе собственников земельных участков принимались соответствующие решения об отсрочке исполнения вступивших в силу решений суда, после чего по разработанной Инспекцией государственного строительного надзора Волгоградской области «дорожной карте» самовольно возведенные постройки вводились в гражданский оборот, через заключение сторонами мировых соглашений, и права на земельный участок сохранялись. Подобный порядок действий застройщика либо лица, не осуществлявшего самовольного строительства, но являющегося собственником объекта, если бы постройка не была признана самовольной, действовал до 2018 года. В настоящее время вопрос о заключении мировых соглашений органами прокуратуры подвергается жесткой критике, в основе которой лежит тезис об обязательности исполнения судебных актов по сносу самовольных построек и прекращении прав на земельный участок, в связи с нарушением режима землепользования, чему противоречит возможность заключения застройщиком и муниципальным образованием мировых соглашений.

На наш взгляд, мера по прекращению прав на земельный участок при возможности изменений градостроительных режимов землепользования является чрезмерной, тем более когда процедура заключения мировых соглашений предусмотрена и действующим законодательством, и сложившейся правоприменительной практикой (стороны имеют право прийти к мировому соглашению, например, в соответствии со ст. 39 ГПК РФ), более того такой механизм регламентирован на муниципальном уровне [47] — проект мирового соглашения утверждается примирительной комиссией администрации Волгограда, постоянно действующим совещательным органом, осуществляющим рассмотрение проектов мировых соглашений и материалов дел, в которых стороной

является администрация Волгограда или ее структурные подразделения, а затем судом соответствующее исполнительное производство прекращается, строение и права на земельный участок сохраняются. Вместе с тем принятие и утверждение мировых соглашений, позволяющих сохранить права на земельный участок, обнажило следующие проблемы. Что делать с зарегистрированными правами на спорные объекты недвижимости, сведения о которых содержались в Росреестре, и фактическим статусом объектов недвижимости и режимом землепользования, которые изменялись в ходе указанных правоприменительных процедур, когда, например, статус индивидуального жилого дома менялся на блокированный или многоквартирный, а режим разрешенного использования — с индивидуального жилищного строительства на иной, например, зону застройки многоквартирными домами либо условно разрешенный вид земельного участка. По имеющимся решениям суда спорные объекты подлежали сносу и права на соответствующий земельный участок прекращались. Мировое соглашение позволяло с учетом изменения статуса и режима землепользования при вышеназванных условиях такой объект сохранить, однако мировое соглашение в данном случае основанием для изменения данных Росреестра не является. Более того, в ряде случаев, не дожидаясь заключения мировых соглашений, администрация г. Волгограда обращалась в Росреестр, и соответствующая запись по решению суда о сносе объекта самовольной постройки и прекращении права собственности на земельный участок из базы данных Росреестра исключалась. В таком случае защитить право собственности на земельный участок при разработанных механизмах невозможно, заинтересованные лица могут лишь заново обратиться в суд с иском о признании права на земельный участок и объект, расположенный на нем.

Однако в таком случае отсутствие мирового соглашения является препятствием к признанию прекращенных предыдущим решением суда прав, т. к. изменение режима (вида) землепользования невозможно при наличии у администрации Волгограда сведений о самовольных постройках, которые содержатся во вступивших в законную силу решениях суда.

Соответственно, единственным механизмом в таком случае является заключение мировых соглашений в указанном порядке с последующим обращением сторон в суд для его утверждения и возможности, в случае отсутствия сведений о правах в Росреестре, обращения в суд с иском о признании прав на строения и земельные участки.

Таким образом, нарушение режима землепользования (установленных регламентов и правил) влечет ответственность в виде прекращения прав на земельные участки.

С целью сохранения и защиты прав землепользователей, в т. ч. на объекты, которые расположены и прочно связаны с земельными участками, необходимости обеспечить баланс публичных и частных интересов, а также рациональность использования земли, при имеющихся возможностях изменения видов разрешенного использования земельных участков, следует совершенствовать законодательные и правоприменительные механизмы разрешения «земельных» конфликтов в пользу землепользователей.

При этом следует стремиться к нормативному закреплению правоприменительных процедур, обеспечивающих минимизацию коллизионности нормативных регуляторов.



1. *Ерофеев Б. В.* Земельное право : учебник. — М.: Новый Юрист, 1998. — С. 306.
2. *Жмурко С. Е.* Земельный участок и постройки: особенности владения, пользования и распоряжения // Редакция Российской газеты. — 2018. — Вып. 10.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 2 авг. 2019 г.). — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/
4. *Ковязина Н. А.* О некоторых вопросах разрешения земельных споров в Российской Федерации // Юрист. — 2006. — № 5. — С. 35–38.
5. О Порядке выявления самовольного строительства на территории Волгоградской области : постановление Главы Администрации Волгоградской области от 12 нояб. 2009 г. № 1370 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении Положения о порядке представления интересов администрации Волгограда, главы администрации Волгограда в судах, а также работы с исполнительными документами и судебными запросами : постановление Главы Администрации Волгограда от 20 янв. 2014 г. № 47 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Правила землепользования и застройки г. Волгограда, утвержденные решениями Волгоградской городской Думы от 15 сент. 2010 г. № 1087, от 21 дек. 2018 г. № 5/115.
8. Об утверждении Положения о комиссиях по вопросам самовольного строительства на территориях районов Волгограда: постановление Главы Администрации Волгограда от 10 дек. 2014 г. № 1591.

9. *Романов В. И.* Споры, возникающие из земельных отношений // Российская юстиция. — 1994. — № 8. — С. 22 — 24.

10. *Тоточенко Д. А.* Профилактика земельных споров // Юрист. — 2015. — № 8. — С. 37–41.

11. *Хаманева Н. Ю.* Теоретические проблемы административно — правового спора // Государство и право. — 1998. — № 12. — С. 34.

12. *Вдовина Н. Л., Кондратенко З. К.* Актуальные проблемы гражданско-правового режима самовольной постройки // Марийский юридический вестник. — 2018. — № 1 (24). — С. 4–7.

13. *Кондратенко З. К.* Признание права собственности на самовольную постройку как способ защиты права частной собственности гражданина // Конституция Российской Федерации: практика реализации и проблемы построения правового государства: сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Н. М. Швецов. — Йошкар-Ола, 2016. — С. 57–63.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Абанина Елена Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии.

Abanina Elena Nikolaevna, Candidate of Law, associate professor, professor of Land and Environmental Law sub-faculty of the Saratov State Law Academy.

Ахметьянова Замира Асраровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Akhmetyanova Zamira Asrarovna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate professor of civil law of Kazan (Volga region) Federal University.

Батыршина Гульнара Фаритовна, магистрант кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета.

Batyrshina Gulnara Faritovna, Master student of the Department of Environmental, Labor Law and Civil Procedure of Kazan (Volga Region) Federal University.

Биткова Людмила Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой правоведения Российского государственного аграрного университета — МСХА им. К. А. Тимирязева.

Bitkova Luydmila Alekseevna, Candidate of Law, Senior Lecturer, Head of the Department of Law Russian state agrarian university — MAA named S. A. Timiryazev.

Боголюбов Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор, научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Bogolyubov Sergey Alexandrovich, Doctor of law, Professor, honored scientist of the Russian Federation Scientific head of the Department of environmental and agricultural legislation Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation.

Бояринцева Ирина Александровна, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Марийского государственного университета.

Boyarintseva Irina Aleksandrovna, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, Mari State University.

Бринчук Михаил Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук.

Brinchuk Mikhail Mikhailovich, doctor of legal sciences, professor, Chief scientist of the Sector of Ecological, Land & Agrarian Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.

Вавилов Никита Сергеевич, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Марийского государственного университета.

Vavilov Nikita Sergeevich, Candidate of Law, Senior Lecturer, Department of Civil Law and Procedure, Mari State University.

Валиуллина Ксения Борисовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

Valiullina Ksenia Borisovna, Candidate of Law, Associate Professor, Department of International and European Law, Kazan (Volga Region) Federal University.

Волков Геннадий Александрович, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Volkov Gennady Aleksandrovich, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Environmental and Land Law Lomonosov Moscow State University.

Волкова Татьяна Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, федеральный судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда.

Volkova Tatiana Vladimirovna, Candidate of Law, Federal Judge of 12 Arbitral Appellate Court, Associate Professor of Chair of Land and Ecological Law Saratov State Law Academy.

Воронцова Ирина Викторовна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права и процесса Марийского государственного университета.

Vorontsova Irina Viktorovna, Doctor of Law, Associate Professor, Professor, Department of Civil Law and Procedure, Mari State University.

Горнев Роман Вадимович, преподаватель кафедры гражданского права и процесса Марийского государственного университета.

Gornev Roman Vadimovich, Lecturer of the Department of Civil Law and Procedure Mari State University.

Гряда Элеонора Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного, трудового и экологического права Кубанского государственного аграрного университета им. И. Т. Трубилина.

Gryada Eleanora Alexandrovna, Candidate of Law, Associate Professor of the Land, Labor and Environmental law Department of Kuban State Agrarian University named I. T. Trubilin.

Дергачев Сергей Валентинович, кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры общеправовых дисциплин Марийского государственного университета.

Dergachev Sergey Valentinovich, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Associate Professor, Department of General Disciplines, Mari State University.

Долотина Регина Рашидовна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского процессуального права Казанского филиала Российского государственного университета правосудия.

Dolotina Regina Rashidovna, Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Civil Procedure Law, Kazan Branch of the Russian State University of Justice.

Домрачев Павел Владимирович, студент юридического факультета Марийского государственного университета.

Domrachev Pavel Vladimirovich, student of the law faculty of Mari State University.

Жочкина Ирина Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева, начальник отдела правового, кадрового и информационно-аналитического обеспе-

чения Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Республике Мордовия.

Zhochkina Irina Nikolaevna, Candidate of Law, associate professor of the Department of Civil Law and Process of the National Research Mordovian State University named N. P. Ogareva, head of the department of legal, personnel and information-analytical support of the Office of the Federal Service for Supervision of Natural Resources in the Republic of Mordovia.

Землякова Галина Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук.

Zemlyakova Galina Leonidovna, Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher of the Sector of Ecological, Land & Agrarian Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.

Злотникова Тамара Владимировна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии, заслуженный эколог России, академик Российской экологической академии.

Zlotnikova Tamara Vladimirovna, Doctor of Law, Head of The Land Law & The State real estate registration department of Moscow State University of Geodesy and Cartography.

Иванова Елена Витальевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин, декан юридического факультета Чувашского государственного университета.

Ivanova Elena Vitalyevna, Candidate of Law, Associate Professor, Head of Civil Legal Disciplines Department, Dean of the Faculty of Law, Chuvash State University.

Кадыров Азамат Анварбекович, и. о. доцента кафедры гражданского, трудового и экологического права Кыргызского национального университета им. Жусупа Баласагына.

Kadyrov Azamat Anvarbekovich, acting Associate Professor, Department of Civil, Labor and Environmental Law Kyrgyz National University named after Zhusup Balasagyn.

Камаева Анастасия Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент Марийского государственного университета, председатель судебного состава Арбитражного суда Республики Марий Эл.

Камеева Анастасия Валерьевна, Candidate of Law, Associate Professor of Mari State University, Chairman of the Court of Arbitration of the Mari El Republic.

Кичигин Николай Валерьевич, кандидат юридических наук, и. о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Kichigin Nikolay Valerievich, Candidate of Law, acting Head of the Department of Environmental and Agricultural Law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Козодубов Алексей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры правоведения Севастопольского экономико-гуманитарного института (филиала) Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского.

Kozodubov Alexey Anatolevich, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of jurisprudence Sevastopol Economics and Humanities Institute (branch) Crimean Federal University named V. I. Vernadsky.

Кондратенко Зарина Камилевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского права и процесса Марийского государственного университета.

Kondratenko Zarina Kamilevna, Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law and Procedure of Mari State University.

Кондратенко Илья Борисович, кандидат педагогических наук, доцент кафедры прикладной математики и информатики Марийского государственного университета.

Kondratenko Ilya Borisovich, Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Department of Applied Mathematics and Computer Science, Mari State University.

Краснова Ирина Олеговна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия.

Krasnova Irina Olegovna, Doctor of Law, professor, Head of Department of Land and Environmental Law, Russian State University of Justice.

Крашенинников Сергей Викторович, доцент кафедры защиты в чрезвычайных ситуациях Российского государственного аграрного университета — МСХА им. К. А. Тимирязева.

Krashenninnikov Sergey Viktorovich, associate Professor of the Department of protection in emergency situations Russian state agrarian university — MAA named S. A. Timiryazev.

Кукеев Аскар Кульчимбаевич, старший преподаватель кафедры теории государства и права Южно-Казахстанского государственного университета им. М. Ауезова.

Kukeyev Askar Kulchimbaevich, Senior Lecturer, Department of Theory of State and Law, South Kazakhstan State University named after M. Auezova.

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

Lizgaro Victoria Evgenievna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Environmental and Agrarian Law Belarusian State University.

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

Lipski Stanislav Andzheevich, Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the chair of land law of the State University of land use planning.

Лисина Регина Владимировна, магистрант кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета.

Lisina Regina Vladimirovna, Master student of the Department of Environmental, Labor Law and Civil Procedure of Kazan (Volga Region) Federal University.

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

Luneva Elena Viktorovna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Environmental, Labor Law and Civil Procedure of the Kazan (Volga Region) Federal University.

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

Makarova Tamara Ivanovna, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Agricultural Law Belarusian State University.

Малая Татьяна Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Malaya Tatiana Nickolaevna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law and Proceeding Law Department, National Research Mordovia State University.

Мальшева Анжелика Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева.

Malysheva Anzhelika Viktorovna, Candidate of Law, associate Professor of civil law and process of the Mordovian state University named N. P. Ogarev.

Машкова Татьяна Юрьевна, заместитель декана гуманитарного факультета, старший преподаватель кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии.

Mashkova Tatyana Yuryevna, Deputy dean of Humanitarian faculty, senior lecture of the department of Land law and state registration of real estate in Moscow State University of geodesy and cartography.

Медведева Анна Геннадьевна, студентка юридического факультета Марийского государственного университета.

Medvedeva Anna Gennadievna, law student at Mari State University.

Медведенко Ксения Антоновна, магистрант кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Medvedenko Xenia Antonovna, Master student of the Department of Environmental and Land Law of Moscow State University M. V. Lomonosova.

Мустакимов Наил Салимович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой частного права России и зарубежных стран Марийского государственного университета.

Mustakimov Nail Salimovich, Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Private Law of Russia and Foreign Countries of Mari State University.

Нигматуллина Эльмира Фаатовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета.

Nigmatullina Elmira Faatovna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Environmental, Labor Law and the Process of Kazan (Volga Region) Federal University.

Оторова Бактыгуль Каныбековна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Кыргызского национального университета им. Жусупа Баласагына.

Otorova Baktygul Kanybekovna, Candidate of Law, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, Law Faculty of the Zhusup Balasagyn Kyrgyz National University.

Полушин Дмитрий Сергеевич, аспирант кафедры гражданского права и процесса Марийского государственного университета.

Polushin Dmitry Sergeevich, graduate student, Department of Civil Law and Procedure, Mari State University.

Пonomarev Михаил Вячеславович, научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, старший преподаватель кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии.

Ponomarev Mikhail Vyacheslavovich, scientific researcher of Department of environmental and agrarian legislation of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; senior Lecturer at the Department of Land Law and State Registration of Real Estate of Moscow State University of Geodesy and Cartography.

Пушкарев Станислав Вадимович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Марийского государственного университета.

Pushkarev Stanislav Vadimovich, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Law and ProcessMari State University.

Редникова Татьяна Владимировна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук.

Rednikova Tatiana Vladimirovna, Candidate of Law, Senior Researcher at the Environmental, Land and Agrarian Law Department of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences.

Сальпиева Нургуль Шаршенбековна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права юридического факультета Кыргызского национального университета им. Жусупа Баласагына.

Salpieva Nurgul Sharshenbekovna, Candidate of Law, Senior Lecturer Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, Kyrgyz National University named after Zhusup Balasagyn.

Саргсян Гаяне Арамовна, магистрант кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Sargsyan Gayane Aramovna, Master student of the Department of Environmental and Land Law of Moscow State University M. V. Lomonosova.

Сарыбаев Омурбек Рыскулович, судья Узгенского районного суда Ошской области Кыргызской Республики.

Sarybaev Omurbek Ryskulovich, judge of the Uzgen district court of the Osh region of the Kyrgyz Republic.

Сафин Завдат Файзрахманович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета, заслуженный юрист Республики Татарстан.

Safin Zavdat Fayzrahmanovich, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Environmental Law, Labor Law and Civil Procedure, Kazan (Volga region) Federal University.

Семенова Надежда Владиславовна, кандидат биологических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Чувашского государственного университета.

Semenova Nadezhda Vladislavovna, Candidate of Biological Sciences, Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines, Chuvash State University.

Смирнов Николай Наилевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Марийского государственного университета, судья Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл.

Smirnov Nikolay Nailevich, Candidate of Law, Associate Professor, Department of Civil Law and Procedure, Mari State University, Judge of Yoshkar-Ola City Court of the Republic of Mari El.

Сыдыкбекова Чолпон Сыдыкбековна, старший преподаватель кафедры гражданского, трудового и экологического права Кыргызского национального университета им. Жусупа Баласагына.

Sydykbekova Cholpon Sydykbekovna, Senior Lecturer, Department of Civil, Labor and Environmental Law, Kyrgyz National University Zhusupa Balasagyna.

Устюкова Валентина Владимировна, доктор юридических наук, профессор, и. о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права Российской академии наук, профессор Российского государственного аграрного университета — МСХА им. К. А. Тимирязева.

Ustyukova Valentina Vladimirovna, Doctor of Law, Professor, Head of the Sector of environmental, land and agricultural law at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Professor of the Russian State Agrarian University — Moscow Agricultural Academy named after K. A. Timiryazev.

Фазлиева Лилия Канзеловна, кандидат химических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Казанского юридического института МВД Российской Федерации.

Fazlieva Liliya Kanzelovna, Candidate of Chemical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law Disciplines Department, Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation.

Фоминых Ольга Михайловна, кандидат юридических наук, помощник судьи Арбитражного суда Республики Марий Эл.

Fominykh Olga Mikhailovna, Candidate of Law, assistant judge of the Arbitration court of Mari El Republic.

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

Khludeneva Natalya Igorevna, Candidate of Law, Leading researcher, The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

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

Chmyhalo Elena Yurevna, Candidate of Law, professor of the land and ecological law sub-department Saratov State Law Academy.

Шарно Оксана Игоревна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Волгоградского государственного университета.

Sharno Oksana Igorevna, Candidate of Law, Associate Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law of Volgograd State University.

Научное издание

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ
И ИНЫМИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

СБОРНИК СТАТЕЙ
участников Международной научно-практической конференции

(11–13 октября 2019 г.)

Отв. за выпуск

З. К. Кондратенко

Литературный редактор

Л. С. Емельянова

Компьютерная верстка

С. Н. Бастрковой

Тем. план 2019 г. № 76.

Подписано в печать 30.09.2019. Формат 60×84/16.
Усл. печ. л. 24,88. Уч.-изд. л. 18,10. Тираж 300. Заказ № 4184.

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии «Дизайн» (ИП Сабирова С. В.)
424033, Россия, Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола,
ул. Эшкинина, д. 10Б, тел.: 8 (8362) 75-24-23