

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ

КОЛБАСОВСКИЕ ЧТЕНИЯ (ВЫПУСК 1)

**Применение принципов и норм
экологического, природоресурсного
и земельного права:
проблемы и решения**

Сборник научных статей

Москва
2019

Ответственные редакторы:

И.О. Краснова, зав. кафедрой земельного и экологического права
РГУП, д-р юрид. наук, профессор;
В.Н. Власенко, зам. зав. кафедрой земельного и экологического права
РГУП, председатель Совета молодых ученых и специалистов,
канд. юрид. наук.

Рецензенты:

Н.Г. Жаворонкова, зав. кафедрой экологического и природоресурсного
права Московского государственного юридического университета
им. О.Е. Кутафина (МГЮА), д-р юрид. наук, профессор;
В.Н. Корнев, зав. кафедрой конституционного права им. Н.В. Витрука
РГУП, д-р юрид. наук, профессор.

**II 75 Применение принципов и норм экологического, природоре-
сурсного и земельного права: проблемы и решения:** Сборник на-
учных статей. – М., РГУП, 2019. - 312 с.

ISBN 978-5-93916-768-0

Сборник научных статей посвящен современным проблемам применения принципов и норм экологического и земельного права, предлагаются пути совершенствования правоприменительной деятельности по разрешению земельных и экологических споров.

Авторы-ведущие ученые-правоведы и практические работники в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Основа – доклады, которые прозвучали на международных научно-практических конференциях (в том числе: на II Международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию О.С. Колбасова «Реализация земельного и экологического права: проблемы и решения», III Международной научно-практической конференции на тему: «Применение принципов и норм природоресурсного права: проблемы и решения» и других).

Может быть рекомендован ученым, аспирантам и студентам юридических вузов, практическим работникам, всем интересующимся вопросами экологического, земельного, природоресурсного и аграрного права.

Информационная поддержка СПС «Консультант Плюс».

Содержание

<i>Власенко В.Н.</i> Колбасовские чтения: эколого-правовые традиции Российского государственного университета правосудия (вступительная статья)	7
---	---

РАЗДЕЛ I

Реализация земельного и экологического права: проблемы и решения

<i>Краснова И.О.</i> Принцип экологического развития в российском праве	32
<i>Боголюбов С.А.</i> Сочетание теории и судебной практики в сфере экологии: пример О.С. Колбасова	38
<i>Анисимов А.П.</i> Творческое наследие О.С. Колбасова и его влияние на современное развитие теории экологического права	43
<i>Алексеева Н.А.</i> Разрешение экологических споров на международном уровне	48
<i>Биткова Л.А.</i> К вопросу об административной ответственности участников земельных отношений	54
<i>Блатова О.Д.</i> Механизмы реализации права граждан на участие в принятии экологически значимых решений: публичные слушания, общественные обсуждения, опросы, референдумы	59
<i>Брославский Л.И.</i> Суд и охрана окружающей среды в США	65
<i>Вершило Н.Д.</i> Проблемы и перспективы экологического образования в России	70
<i>Винокуров А.Ю.</i> О некоторых аспектах деятельности НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в земельной и экологической сферах (к 10-летию Академии)	76
<i>Гейт Н.А.</i> Государственное экологическое управление в работах члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора О.С. Колбасова	81
<i>Гуляев И.А.</i> К вопросу о дефиниции «нелоговые доходы»	86
<i>Добрецов Д. Г.</i> Экологическая ситуация в Российской Федерации и природоохранная деятельность органов прокуратуры	89
<i>Докучаева В.Ю.</i> Практика разрешения земельных споров в арбитражном судопроизводстве в Республике Крым	94
<i>Землякова Г.Л.</i> Правовые проблемы раздела земельных участков, на которых расположены индивидуальные жилые дома	99
<i>Золотова О.А.</i> Комплексный подход к охране окружающей среды: идеи О.С. Колбасова и современность	103

<i>Ивакин В.И.</i> Из истории развития юридической ответственности за экологические правонарушения	107
<i>Иванова С.В.</i> Толкование и применение норм фаунистического права	112
<i>Каспрова Ю.А.</i> Практика разрешения споров о привлечении к административной ответственности за отсутствие экологической подготовки у специалистов организации	118
<i>Кодолова А.В.</i> Публично-правовые элементы гражданско-правовой ответственности за массовые экологические деликты	123
<i>Коробка Л.Е.</i> Значимость принципа транспарентности при осуществлении органами государственной власти деятельности в сфере экологических правоотношений.	128
<i>Лунёва Е.В.</i> Общие правовые критерии «рациональности» использования природных ресурсов.	132
<i>Марьин Е.В.</i> О некоторых вопросах реализации принципа платности природопользования.	137
<i>Мисник Г.А.</i> Право собственности на природные ресурсы и охрана окружающей среды: вопросы гармонизации в учении Олега Степановича Колбасова	141
<i>Муравьева М.С.</i> Проблема соотношения норм земельного и гражданского законодательства в регулировании установления сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности	147
<i>Оленина Т.Ю.</i> Право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут): проблемы и решения	152
<i>Пашова М.С.</i> Правовое регулирование кадастрового учета и регистрации земель	155
<i>Подколзина Т.И.</i> Реализация государственной политики по управлению земельным фондом в контексте развития законодательства в сфере кадастрового учета: эколого-правовой аспект	160
<i>Пяскорская О.В.</i> Практика разрешения споров о возмещении вреда, причиненного земельными правонарушениями.	165
<i>Сабиров Н. Х.</i> Риски неполучения комплексного экологического разрешения промышленными предприятиями.	170
<i>Самончик О.А.</i> Реализация принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан при изъятии земельных участков для государственных, муниципальных нужд: правовые проблемы	174
<i>Сырых Е.В.</i> Проблемы подведомственности и родовой подсудности споров об определении границ смежных земельных участков с участием граждан	180
<i>Тютюнник А.С.</i> Принцип охраны земли в земельном праве: вопросы реализации.	185
<i>Устюкова В.В.</i> О некоторых противоречиях земельного и лесного законодательства	190
<i>Фицай Д. А.</i> О некоторых вопросах возмещения экологического вреда.	195

<i>Широков К.М.</i> Практика разрешения судебных споров, связанных с перераспределением земельных участков.	198
<i>Шумилин Д.Е.</i> Концептуальный взгляд на вопрос ликвидации накопленного вреда окружающей среде	203

РАЗДЕЛ II

Применение принципов и норм природоресурсного права

<i>Дубовик О.Л.</i> Значение идей О.С. Колбасова для исследования проблем современной экологической политики.	207
<i>Абдуллаев Э.А., Кукушкина А.В., Перелет Р.А.</i> Роль отечественной доктрины в развитии международного права окружающей среды.	211
<i>Бабич М.Е.</i> Правовые проблемы осуществления экспертиз на территории курортов федерального значения	232
<i>Боброва О.В.</i> Некоторые вопросы оспаривания прокурором в судебном порядке результатов торгов при распоряжении земельными участками	237
<i>Винокуров А.Ю.</i> О содержании деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере природопользования.	241
<i>Галиновская Е.А.</i> Принцип баланса публичных и частных интересов в правовом регулировании природоресурсных отношений	247
<i>Гафаров Н.Р.</i> Методы рекультивации полигонов (свалок) твердых бытовых отходов.	253
<i>Землякова Г.Л.</i> Ограничение прав собственника, не использующего земельный участок, в аспекте реализации принципа сохранения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения.	259
<i>Злотникова Т.В.</i> Об эффективности судебной защиты экологических прав граждан	262
<i>Лизикова М.С.</i> Международно-правовое регулирование ответственности за ядерный ущерб: проблемы и перспективы.	266
<i>Липски С.А.</i> Неоднократные изменения объема прав собственников земельных долей как следствие непоследовательности государственной земельной политики в правотворческой деятельности	269
<i>Машкова Т.Ю.</i> Принцип платности земельного законодательства и безвозмездное выделение земельных участков	272
<i>Мисник Г.А.</i> О совершенствовании системы вещных прав на земельные участки.	275
<i>Пашова М.С.</i> Правовые основы добычи полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения?	281
<i>Попова О.В.</i> Изменение системы принципов аграрного права в современных условиях	288
<i>Пузанков А.В.</i> Принципы природоресурсного права, выраженные в правовых ограничениях на особо охраняемых природных территориях	291

<i>Романова О.А.</i> Правовые проблемы обеспечения права на благоприятную окружающую среду при осуществлении градостроительной деятельности.	296
<i>Устюгова В.В.</i> Принцип сохранения особо ценных земель: проблемы реализации.	301
<i>Ясинский С.Р.</i> Специфика механизма правового регулирования осуществления пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов	304

РАЗДЕЛ III

Секция молодых ученых, занимающихся исследованиями в сфере охраны окружающей среды, природопользования и градостроительства¹

<i>Балатеньшева М.Е.</i> Юридическая ответственность за нарушение законодательства при обращении с твердыми коммунальными отходами	7
<i>Кондрашкина А.Ю., Логанова А.Ю.</i> Актуальные вопросы реализации принципа учета земли как природного объекта	18
<i>Кудрявцева В.М.</i> Реализация принципов природоресурсного права и их соотношение с принципами жилищного и земельного права	21
<i>Лапузина П.С.</i> Правовой институт истребования недвижимого имущества из чужого незаконного владения: отдельные аспекты толкования.	31
<i>Макимова А.С.</i> Правовое регулирование договора земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения	38
<i>Мануков А.А.</i> Информационное обеспечение жилищного строительства	44
<i>Патченко В.Е.</i> Правовая определенность как свойство решения суда по делам о самовольных постройках	46
<i>Питко М.В.</i> Правотворческие ошибки в земельном законодательстве и законодательстве о долевом строительстве	55
<i>Савельева К.А.</i> Судебное толкование принципа деления земель по целевому назначению на категории.	65
<i>Сергеева Е.С.</i> Особенности безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, в муниципальную собственность и/или собственность субъекта Российской Федерации.	72
<i>Смирнова И.А.</i> Реализация принципа гласности в природоресурсном и жилищном праве.	76
<i>Щербина П.С.</i> Процедура установления публичного сервитута	78

¹ Раздел III представлен на Информационно-образовательном портале РГУП. Режим доступа: www.op.raj.ru.

Колбасовские чтения: эколого-правовые традиции Российского государственного университета правосудия (вступительная статья)

В память о выдающемся ученом с мировым именем, одном из основателей теории экологического права России Олеге Степановиче Колбасове¹, внесшем неоценимый вклад в развитие права окружающей среды, Российский государственный университет правосудия с 2013 года проводит регулярные научные конференции, получившие название «Колбасовские чтения».

В рамках Года экологии, объявленного Указом Президента РФ от 5 января 2016 г. № 7, 31 марта 2017 г. в Российском государственном университете правосудия состоялась II Международная научно-практическая конференция на тему: «*Реализация земельного и экологического права: проблемы и решения*». Конференция была посвящена 90-летию со дня рождения выдающегося юриста-эколога, члена-корреспондента РАЕН О. С. Колбасова.

В конференции приняли участие ведущие праведы высших профессиональных образовательных учреждений и научно-исследовательских институтов Москвы, Санкт-Петербурга, Казани, Оренбурга, Саратова и других городов Российской Федерации, Республики Беларусь, представители государственных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, аспиранты, магистранты.

Конференцию открыл ректор Российского государственного университета правосудия, д-р юрид.наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, академик РАЕН *В.В. Ершов*. Отметив наличие нерешенных проблем в правовой науке, в том числе в науке земельного и экологического права, профессор подчеркнул важность подобных мероприятий и предложил организаторам конференции ежегодно проводить в стенах Российского государственного университета правосудия международную научно-практическую конференцию, посвященную проблемам земельного и экологического права.

Далее с приветственными словами к участникам конференции обратились: проректор по научной работе Российского государственного университета правосудия, д-р юрид. наук, профессор *В.Н. Корнев*,

¹ О творческом пути и научном наследии Олега Степановича. См. подробнее: *Колбасов О.С.* Избранное. М., РГУП, 2017.

заведующая кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, д-р юрид.наук, профессор *И.О. Краснова*, заместитель заведующей кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, председатель Совета молодых ученых и специалистов Российского государственного университета правосудия, канд.юрид. наук *В.Н. Власенко*.

В.Н. Корнев обратил внимание слушателей на международный характер конференции, посвященной 90-летию со дня рождения О.С. Колбасова. Богатое «живое» интеллектуальное наследие выдающегося ученого, выраженное в его книгах, статьях, дает, по мнению профессора, толчок специалистам в области экологического права для развития своих мыслей. В.Н. Корнев указал на то, что важнейшее конституционное право человека на жизнь неразрывно связано с правом на здоровую окружающую природную среду, поэтому проведение таких конференций, способствующих развитию науки, совершенствованию земельного и экологического законодательства, действительно необходимо.

В рамках приветственного слова *И.О. Краснова* отметила, что конференция совпала с двумя важными событиями: в 2017 г. исполняется 90 лет со дня рождения уникального ученого О.С. Колбасова, и этот же год Указом Президента РФ от 5 января 2016 г. № 7 объявлен Годом экологии. Профессор назвала труды О.С. Колбасова незаменимым источником знаний, идей для развития научных достижений.

В.Н. Власенко выступил с презентацией, в которой были отражены основные вехи жизни и деятельности основателя теории экологического права О.С. Колбасова. Докладчик назвал О.С. Колбасова образцом, примером для молодых ученых, человеком с большой буквы, акцентировал внимание на бесценном вкладе российского ученого в экологическую юридическую науку, а также его всемирной известности. В заключение выступления было процитировано актуальное на сегодняшний день высказывание-завещание О.С. Колбасова: «Невозможно в короткое время устранить существующий в обществе антагонизм двух типов ценностей – природной среды и имущества (имущественного богатства и связанной с ним власти), которые должны уравнивать друг друга в системе человеческих ценностей. И экологическое право должно сыграть здесь колоссальную историческую роль - оно должно стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти».

Заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д-р юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ *С.А. Боголюбов* в докладе «Теория и судебная практика в сфере экологии отметил: пример *О.С. Колбасова*» напомнил участникам конференции, что название отрасли экологического права дал именно *О.С. Колбасов*, автор монографии «Экология: политика - право» (1976), предложивший объединяющий термин для природоохранного и природоресурсного права. Как указал профессор, благодаря усилиям *О.С. Колбасова* и его единомышленников слово «экология» приобрело особое значение и нашло отражение в пяти статьях Конституции РФ. Ученый отметил, что *О.С. Колбасов* уделял особое внимание сочетанию науки и практики, что нашло отражение в его научной и практической деятельности, в том числе попытках создать специализированные экологические суды.

В докладе заведующей кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия *И.О. Красновой* на тему: «Политика экологического развития в контексте правовой охраны окружающей среды» был поднят вопрос о правовой природе и юридической силе актов политического содержания, имеющих явную экологическую направленность (в том числе концепций, доктрин, стратегий, основ государственной политики). Профессор показала тесную связь и взаимовлияние политики и права, высокую роль политических актов как катализаторов законотворческой и правоприменительной деятельности, обратив внимание слушателей на то, что в своих трудах об этом писали *О.С. Колбасов*, *С.А. Боголюбов*. Далее *И.О. Краснова* привела примеры конкретных нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды, которые не соответствуют Основам государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года. С целью придания политике экологического развития правовой формы профессор предложила закрепить ее положения в концентрированном виде в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» либо принять самостоятельный закон о национальной политике в области охраны окружающей среды.

С докладом «О некоторых аспектах деятельности НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в земельной и экологической сферах (к 10-летию Академии)» выступил директор Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор *А.Ю. Ви-*

нокуров. Он рассказал об основных направлениях деятельности НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ в земельной и экологической сферах. В частности, за истекший период было защищено несколько диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, в том числе две диссертации, посвященные вопросам прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства (в 2008 и 2013 гг.), три диссертации, связанные с прокурорским надзором в природоресурсной сфере (2014 и 2015 гг.), а также подготовлен ряд научных докладов. Особое место в деятельности НИИ, указал профессор, занимает методическое обеспечение деятельности прокуроров, а также подготовка информационно-аналитических материалов и обзоров практики, в том числе в сфере прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства.

Заведующая сектором аграрного и земельного права Института государства и права Российской академии наук, д-р юрид. наук, профессор *В.В. Устюкова* в докладе «Некоторые противоречия лесного и земельного законодательства» предложила внести в Лесной кодекс РФ нормы, устанавливающие особенности оборота лесных участков, в целях гармонизации лесного и земельного законодательства. Профессор осветила противоречивую судебную практику разрешения споров, связанных с переоформлением права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, на которых расположен лес.

Руководитель Следственного отдела по расследованию преступлений на метрополитене, особо режимных объектах и в экологической сфере Следственного комитета Российской Федерации по г. Москве, подполковник юстиции *Р.В. Блинов* в докладе «Компетенция Следственного отдела по расследованию преступлений на метрополитене, особо режимных объектах и в экологической сфере» отметил, что охрана окружающей среды является одной из важнейшей сфер деятельности государства. Докладчик рассказал о направлениях деятельности следственного отдела и отнесенных к его ведению категориях дел в экологической сфере, о взаимодействии с иными правоохранительными органами и развитии института общественных помощников следователей, в том числе в целях решения вопросов охраны окружающей среды.

Затем с докладом «Роль конституционных судов в принятии экологически значимых решений» выступила доцент Гомельского государственного технического университета им. П.О. Сухого (Республика Беларусь), канд.юрид.наук, доцент права *Н.С. Ищенко*. В

докладе была подчеркнута важная роль конституционных судов в любом цивилизованном государстве. Н.С. Ищенко выразила обеспокоенность тем, что практически все законодательные акты в сфере охраны окружающей среды, являвшиеся предметом рассмотрения Конституционным Судом Республики Беларусь, признаны соответствующими Конституции Республики Беларусь.

Профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), д-р юрид. наук *А.А. Ялбулганов* в докладе «Экономико-правовые механизмы охраны окружающей среды» затронул вопрос о правовой природе платы за негативное воздействие на окружающую среду. Докладчик привел аргументы, на основании которых плату за негативное воздействие на окружающую среду возможно исключить из механизмов экономического регулирования охраны окружающей среды, а также назвал преимущества такой платы в форме налогового платежа. По мнению профессора, целесообразно развивать такие экономические инструменты как институт возмещения вреда, экологический аудит, экологическую экспертизу.

В докладе «Правовые проблемы раздела земельных участков, на которых расположены индивидуальные жилые дома» ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, д-р юрид. наук, доцент *Г.Л. Землякова* проанализировала положения действующего законодательства и судебную практику по вопросу о допустимости раздела индивидуального жилого дома в контексте правовых проблем раздела земельных участков, на которых расположены такие дома. Докладчик обратила внимание на существующую сегодня проблему соотношения норм Гражданского кодекса РФ и ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ч. 7 ст. 41), регулирующих данный вопрос.

Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, канд. юрид. наук *Н.А. Алексеева* выступила с докладом «Международное экологическое правосудие», в котором дала классификацию международных органов, рассматривающих споры экологического характера, рассказала об истории создания таких органов и практике разрешения международных экологических споров. Докладчик высказала аргументы «за» и «против» создания международного экологического суда.

Старший научный сотрудник Санкт-Петербургского научно-исследовательского центра экологической безопасности РАН, канд.

юр. наук *А.В. Кодолова* в докладе «Публично-правовые элементы гражданско-правовой ответственности за массовые экологические деликты» отметила, что до настоящего времени не утратила своей актуальности коллективная монография «Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды», в подготовке которой непосредственное участие принимал *О.С. Колбасов*. Указав особенности массовых экологических деликтов, докладчик рассмотрел публично-правовые элементы в гражданско-правовой ответственности за такие правонарушения, в том числе порядок расчета размера экологического вреда и формы его возмещения, пределы гражданско-правовой ответственности и субсидиарную ответственность государства.

В докладе «Применение и толкование судами норм фаунистического права» доцент кафедры земельного и трудового права Оренбургского государственного аграрного университета, канд.юр.наук, доцент *С.В. Иванова* поделилась некоторыми проблемами применения и толкования судами норм ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, выступающая рассказала о проблеме определения срока охотхозяйственных соглашений, заключаемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных лицензий до дня вступления в силу вышеуказанного закона.

Доцент кафедры предпринимательского и корпоративного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, канд. юрид. наук *О.А. Золотова* в докладе «Комплексный подход к охране окружающей среды: идеи *О.С. Колбасова* и современность» с сожалением констатировала, что в действующем законодательстве разработанный *О.С. Колбасовым* механизм комплексной правовой охраны окружающей среды не находит должного отражения. По мнению докладчика, в настоящее время комплексный подход к охране окружающей среды позволяет реализовать установление зон с особыми условиями использования территорий, поскольку режим правовой охраны в указанных зонах распространяется на все природные ресурсы и достигается всеми правовыми средствами. Принимая во внимание, что в рамках рассматриваемого подхода именно с охраны земли начинается охрана других природных ресурсов и объектов, *О.А. Золотова* отметила, что последние измене-

ния и дополнения Земельного кодекса РФ удаляют нас от реализации комплексного подхода к охране окружающей среды.

В докладе «Механизмы реализации права граждан на участие в принятии «экологически значимых» решений: публичные слушания, общественные обсуждения, референдумы» юрист отделения международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис» *О.Д. Блатова* отметила четыре механизма реализации права граждан на участие в принятии «экологически значимых» решений: публичные слушания, общественные обсуждения, опросы, референдумы, а также наметившиеся тенденции их правового регулирования. Докладчик отметила, что процедура проведения публичных слушаний подробно не регламентирована в действующем законодательстве, что порождает на практике большое количество вопросов. Кроме того, в настоящее время отсутствует требование об обязательном учете мнения граждан при принятии рассматриваемых решений, а также четкое понимание понятия учета мнения граждан. *О.Д. Блатова* дала оценку Определению Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. N 931-О-О в контексте его влияния на практику учета мнения граждан, высказанных при проведении публичных слушаний.

Научный консультант ООО «НИИП Градостроительства», канд. юрид.наук, доцент *В.А. Евсегнеев* представил доклад на тему: «Эффективное применение действующего земельного законодательства как фактор стимулирования экономического роста». *В.А. Евсегнеев* продемонстрировал реализацию теоретических идей ученого *О.С. Колбасова* в современной природоохранной деятельности в городе Санкт-Петербург (на примере строительства комплекса защитных сооружений от наводнений, очистных сооружений).

В докладе «Практика разрешения споров о привлечении к административной ответственности за отсутствие экологической подготовки у специалистов организации» *Ю.А. Каспрова* (старший научный сотрудник ФГБУН Института государства и права Российской академии наук, канд.юрид.наук) проанализировала судебную практику разрешения споров, связанных с привлечением к административной ответственности за отсутствие экологической подготовки у специалистов организации. Докладчиком были выделены два подхода судебных органов к квалификации отсутствия такой подготовки: недостаток экологической культуры либо нарушение экологических требований, ответственность за которое предусмотрена ст. 8.1, 8.2 КоАП РФ.

Е.В. Марьин (доцент ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет геодезии и картографии (МИИГАиК)», канд.юрид. наук, доцент) в докладе «О некоторых вопросах реализации принципа платности природопользования» рассказал о существующих подходах к пониманию принципа платности природопользования. Докладчик осыятил последние тенденции правового регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, платежей за использование природных ресурсов (в том числе переход от налога на добычу полезных ископаемых к налогу на добавленный доход).

В докладе «Правовая охрана биологического разнообразия средствами уголовного закона: практика применения норм» научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, канд.юрид.наук *Т.В. Редникова* в первую очередь отметила важную роль уголовного закона в деле охраны биологического разнообразия. Докладчик назвала статьи Уголовного кодекса РФ, предусматривающие ответственность за посягательство на объекты животного мира (ст. 256-258 УК РФ), одними из наиболее часто применяемых на практике. Т.В. Редникова проанализировала практику применения ст. 258.1 УК РФ, введенной в Уголовный кодекс РФ в 2013 г.

Ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, канд. юрид. наук *Н.В. Кичигин* сделал доклад «Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 10-П и его влияние на практику разработки и применения правил землепользования и застройки в городах федерального значения», в котором раскрыл основные доводы обращения в Конституционный Суд РФ Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и проанализировал тезисы Конституционного Суда РФ, отраженные в Постановлении от 28.03.2017 № 10-П. Докладчик отметил влияние выводов Конституционного Суда РФ на формирование практики подготовки и применения правил землепользования и застройки в городах федерального значения.

О.А. Самончик (старший научный сотрудник сектора сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права Российской академии наук, канд.юрид.наук) в докладе «Соблюдение принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан при изъятии земель для государственных и муниципальных нужд» остановилась на некоторых проблемных аспектах реализации принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан при изъятии земель для государственных и муниципальных

нужд. В частности, докладчик уделила внимание проблеме соотношения понятий «законные интересы» и «права» граждан в контексте их защиты при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также проблеме отсутствия учета законных интересов граждан в случае изъятия земельных участков в целях, не указанных в п. 1 ст. 56.3 Земельного кодекса РФ.

С докладом «Общие правовые критерии «рациональности» использования природных ресурсов» выступила *Е.В. Лунева* (доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета, канд. юрид.наук). Она обратила внимание участников конференции на отсутствие законодательного определения содержания понятия «рациональность» применительно к использованию природных ресурсов, а также отсутствие единого общетеоретического подхода к данному вопросу. Е.В. Лунева выделила два отличительных критерия рациональности использования природных ресурсов (достижение максимальной эффективности использования природных ресурсов и объем негативного воздействия, который может быть переработан самой экосистемой), на основании которых сформулировала собственное определение понятия «рациональное использование природных ресурсов».

А.З. Зиннатуллин (канд.юрид.наук, доцент кафедры гражданского процессуального права Казанского филиала Российского государственного университета правосудия) в докладе «Способы защиты земельно-имущественных прав при разрешении споров о местоположении границ земельных участков» по результатам анализа судебной практики разрешения споров о местоположения границ земельных участков рассмотрел три основных способа защиты прав при возникновении таких споров: оспаривание постановлений о привлечении к административной ответственности за самовольное занятие земельных участков, обращение в суд с административным исковым заявлением об оспаривании решений уполномоченных органов, обращение в суд с гражданским иском об установлении местоположения границ земельных участков.

Доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), канд.юрид.наук, доцент *О.А. Романова* в докладе «Правовой режим береговой полосы водных объектов: теоретические и практические аспекты» отметила особенности правового режима береговой полосы водных объектов с учетом возможного

установления в ее границах различных зон с особыми условиями использования территории (водоохранных зон, зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зон затопления, подтопления и др.). О.А. Романова сделала вывод о том, что правовой режим береговой полосы водных объектов, его ограничения не урегулированы в законодательстве должным образом, при этом такое регулирование носит комплексный характер и зависит от статуса водных объектов. Докладчик обозначила проблему законности установления ограждений участков береговой полосы на основании СанПин 1985 года «Лечебные пляжи. Санитарные правила устройства, оборудования и эксплуатации».

В докладе «Правовые и практические проблемы соблюдения правового режима земель в границах ООПТ» ассистент Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, канд.юрид.наук *С.Р. Багаутдинова* затронула актуальные проблемы сохранения режима особо охраняемых природных территорий и земель в их границах, в том числе экономические, правовые (отсутствие законодательно закрепленной обязанности перевода земель в границах особо охраняемых природных территорий в земли особо охраняемых территорий) и практические. Докладчик подчеркнула важность экологического образования и систематического освещения проблем в рассматриваемой сфере в целях реализации требований законодательства и соблюдения правового режима особо охраняемых природных территорий.

М.В. Пономарев (научный сотрудник отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации) выступил с докладом «Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде в результате загрязнения нефтью и нефтепродуктами». Докладчик указал, что, несмотря на серьезный вред, причиняемый окружающей среде в результате загрязнения нефтью и нефтепродуктами, сегодня можно выделить целый блок нерешенных вопросов в сфере возмещения такого вреда. М.В. Пономарев обратил внимание на необходимость внедрения и учета возмещения вреда окружающей среде его причинителями в добровольном порядке.

Доцент кафедры теории права и природоресурсного права Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II (МИИТ), канд.юрид. наук *В.И. Ивакин* в докладе «История развития юридической ответственности за экологические правонарушения» высказал мнение о

том, что в настоящее время имеются основания для выделения эколого-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида ответственности. Докладчик отметил, что эколого-правовая ответственность должна стать наиболее эффективным средством охраны окружающей среды.

В докладе «О некоторых вопросах возмещения экологического вреда» *Д.А. Фицай* (старший преподаватель кафедры трудового и экологического права Юридического института Сибирского Федерального Университета, аспирант отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) назвала ключевые правовые проблемы, связанные с возмещением экологического вреда как важного механизма обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду.

В.Г. Рыжавская (аспирант юридического факультета Белорусского государственного университета) в докладе «Принципы экологического права как базис образования в области охраны окружающей среды в Республике Беларусь» указала, что большинство проблем, которые пытается сегодня решить экологическое право, можно решить, в том числе путем повышения экологической культуры, распространения экологических знаний. Докладчик предложила законодательно закрепить принцип организации и развития системы образования и воспитания в области охраны окружающей среды и понятие экологического образования.

А.С. Тютюник (стажер сектора земельного права Института государства и права Российской академии наук) в докладе «Принцип охраны земли в земельном праве: вопросы реализации» затронула проблемные аспекты реализации ряда принципов, закрепленных в ст. 1 Земельного кодекса РФ, указала на необходимость выделения на доктринальном уровне принципа охраны земли и дальнейшего его изучения.

1-2 марта 2019 г. в Российском государственном университете правосудия состоялась III Международная научно-практическая конференция на тему: «Применение принципов и норм природоресурсного права: проблемы и решения» (Колбасовские чтения).

В конференции приняли участие ведущие правоведы высших профессиональных образовательных учреждений и научно-исследовательских институтов Москвы, Екатеринбурга, Саратова, Калининграда и других городов Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Кыргызстан, представители государственных

органов, коммерческих и некоммерческих организаций, аспиранты, магистранты.

Конференцию открыл ректор Российского государственного университета правосудия, В.В. Ершов. В своем выступлении профессор подвел итоги многолетней работы Российского государственного университета правосудия, а также обратил внимание на важнейшую роль в современных условиях земельного и экологического права.

Далее с приветственным словом к участникам конференции обратился проректор по научной работе Российского государственного университета правосудия, профессор В.Н. Корнев. В.Н. Корнев отметил, эта конференция – прежде всего, дань памяти выдающемуся ученому О.С. Колбасову, а также свидетельство развития его научных идей. Проректор особо подчеркнул межотраслевой, междисциплинарный, международный характер конференции, а также интерес к конференции не только со стороны ученого сообщества, но и практикующих юристов.

Профессор *С.А. Боголюбов* в докладе на тему: «Насколько осуществимо деление О.С. Колбасовым права на имущественное и экологическое?» напомнил участникам конференции о том, что О.С. Колбасов является одним из основоположников экологического права. В настоящее время деление права на имущественное и экологическое, по мнению профессора С.А. Боголюбова, нереально, однако, движение в сторону такого разграничения, начало которому было положено выдающимся юристом-экологом О.С. Колбасовым, уже началось, что подтверждается, в частности, ст. 36 Конституции РФ, ст. 129 Гражданского кодекса РФ, экологизацией отраслей российского права и усилением ответственности за экологические правонарушения.

О.Л. Дубовик, главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, д-р юрид. наук., профессор в своем докладе на тему: «Значение и идеи О.С. Колбасова для исследования проблем современной экологической политики» отметила, что монография ученого «Экология: политика – право», изданная в 1976 г., ознаменовала крутой поворот в восприятии идеи охраны окружающей среды как важнейшей сферы человеческой деятельности, значимого направления политики национальных государств и международного сообщества, партий и общественных движений. Творческое наследие О.С. Колбасова не утрачивает своей актуальности при решении современных экологических проблем и вызовов.

Профессор *И.О. Краснова* в докладе на тему: «Правовой статус природных ресурсов как достояния многонационального народа Российской Федерации: введение в проблему» на основе анализа законодательства, судебной практики и научных изысканий выявила несколько моделей понимания категории «достояние» применительно к природным ресурсам. В судебной практике достояние толкуется как атрибут публичной собственности, означающий изъятие природных ресурсов из оборота. В законодательстве статус достояния присваивается уникальным, подлежащим сохранению природным объектам и комплексам. Наука и судебная практика также используют категорию достояния как эквивалент конституционному режиму природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов. По мнению докладчика, категория достояния обладает более широким содержанием и приравнивается к режиму наследия настоящего и будущих поколений. Природные ресурсы как достояние означает ограничение потребностей настоящего поколения до уровня, позволяющего сохранить фундаментальные природные блага для будущих поколений.

С.А. Липски, зав. кафедрой земельного права ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», д-р экон. наук, доцент, выступил с докладом на тему: «Неоднократные изменения объема прав собственников земельных долей как следствие непоследовательности государственной земельной политики в правотворческой деятельности». Освещая основные вехи правового регулирования отношений, связанных с оборотом земельных долей, С.А. Липски показал непоследовательность и противоречивость законодательных решений в указанной сфере. В заключение докладчик наметил возможные пути совершенствования законодательства в части регулирования объема прав собственников земельных долей.

С.Э. Либанова, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, д-р юрид. наук, доцент, руководитель регионального отделения МАКРО в Курганской области, адвокат-медиатор Адвокатской Палаты Курганской области, соглашаясь с О.С. Колбасовым и осознавая, что от эффективности действия норм природоресурсного права зависит качество окружающей человека природной среды и жизнь человечества, подчеркивая, что вопросы собственности на природные ресурсы отнесены к основам конституционного строя России, предложила признать универсальным методологическим ключом при применении судами принципов и норм природоресурсного права — принци-

пы-гарантии Конституции РФ: высшая ценность человека (ст. 2, 17, 18), народовластие (ст. 3, 32), верховенство права (ст. 4, 15).

Главный научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН (с исполнением обязанностей заведующей сектором) д-р юрид. наук, профессор *В.В. Устюкова* посвятила свое выступление принципу приоритета сохранения особо ценных земель. Докладчиком отмечены недостатки федерального законодательства, не позволяющего достаточно четко определить, какие именно земли можно отнести к особо ценным. В связи с этим особое значение приобретают нормативные правовые акты субъектов РФ, которые детализируют нормы Земельного кодекса РФ либо в специальных законах («Об особо ценных землях Воронежской области», «Об особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодьях на территории Республики Карелия» и др.), либо в общих законах о регулировании земельных отношений в соответствующем регионе, либо в актах органов исполнительной власти субъектов РФ.

Т.В. Злотникова, заведующая кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК), д-р юрид. наук, профессор, заслуженный эколог РФ, Почетный работник охраны природы, Академик РЭА, в докладе «Об эффективности судебной защиты экологических прав граждан» обратила внимание на то, что законотворческая, правоприменительная деятельность и судебная практика развиваются вопреки тем тезисам, которые задал великий ученый О.С. Колбасов. В частности, в настоящее время в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» исключен принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, что явилось маркером антиэкологических изменений законодательства, а также катализатором таких изменений. В докладе приведены примеры судебных разбирательств, подтверждающие указанные выводы, и, таким образом, демонстрирующие особую значимость идей ученого О.С. Колбасова.

В целях выявления направлений совершенствования законодательства о вещных правах на земельные участки профессором Российского государственного университета правосудия, докт. юрид. наук *Г.А. Мисник* представлен сравнительный анализ права застройки и сервитута с позиций выявления преимуществ и недостатков названных видов ограниченных вещных прав. Автор отмечает наличие объективных предпосылок введения института права застройки в

законодательство Российской Федерации. К числу основных преимуществ права застройки автором отнесена возможность расширения оборота прав на земельные участки при сохранении целостности и устойчивости права собственности на земельный участок. Использование модели права застройки рассматривается как первый шаг на пути закрепления в законодательстве модели земельного участка как единого объекта, исключающей необоснованную дискрецию данного объекта в сфере оборота недвижимости. Предложения автора основаны на исследовании исторического опыта применения правовой модели права застройки в России.

С.Н. Русин, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ им. М.В. Ломоносова), канд. юрид.наук, в докладе на тему: «Принципы права как правовые средства гармонизации экологической, экономической и социальной политик» подчеркнул роль и значение принципов в установлении соотношения между экологическими, экономическими и социальными интересами и политиками. Всю систему принципов докладчик предложил представить в виде ромба, наверху которого расположены общеправовые принципы, далее идут отраслевые (природоресурсного, экологического законодательства), затем экономические и социальные. Принципы как правовые средства реализации политик занимают важное место в механизме правового регулирования. В заключение докладчик предложил расширить предмет правового регулирования природоресурсных законов.

Т.В. Волкова, судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, член Научно-методического совета образовательных организаций и кафедр конкурентного права и антимонопольного регулирования ФАС России, член Научно-консультативного совета Торгово-промышленной палаты Саратовской области, Почетный эксперт Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына в сфере социально-гуманитарных наук, канд. юрид. наук, выступая с докладом на тему: «Реализация принципов управления земельными ресурсами: современный подход», отметила применение судебными органами принципов управления земельными ресурсами, в частности, принципа сочетания частных и публичных интересов в сфере рационального использования и охраны земель, например, при рассмотрении споров о признании права, о признании права отсутствующим. На конкрет-

ных примерах из судебной практики была показана неэффективная работа органов управления земельными ресурсами, последствия которой в итоге перекалдываются на плечи судебных органов.

Г.Л. Землякова, ведущий научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, д-р юрид. наук, доцент, в докладе на тему: «Ограничение прав собственника, не использующего земельный участок, в аспекте реализации принципа сохранения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения» затронула некоторые проблемы применения новелл, закрепленных в Федеральном законе от 03.07.2016 № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации». К таким проблемам, в частности, можно отнести увеличение срока неиспользования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, неопределенность дальнейшей судьбы земельного участка, приобретенного в государственную собственность. Кроме того, нуждаются в уточнении случаи, при которых погашается запись в Едином государственном реестре недвижимости о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения или обременения такого земельного участка до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации. Все это свидетельствует о непродуманности внесенных в законодательство норм, применение которых не может способствовать реализации принципа сохранения целевого использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Е.А. Галиновская, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, канд. юрид. наук, в докладе «Практика применения принципа баланса публичных и частных интересов в природоресурсной сфере» отметила применение судами принципа баланса публичных и частных интересов при рассмотрении природоресурсных споров. Таким образом, именно судебные органы придают этому принципу практическую направленность. Принцип баланса публичных и частных интересов не раскрыт в настоящее время в федеральных законах, за исключением

налогового законодательства. Понимание данного принципа можно найти в определениях Конституционного Суда Российской Федерации, решениях Европейского Суда по правам человека, определениях и обзорах судебной практики Верховного Суда РФ.

А.Ю. Винокуров, главный научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, д-р юрид. наук, профессор, в докладе на тему: «О содержании деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере природопользования» указал, что значимым событием в рассматриваемой сфере явилось издание Генеральным прокурором РФ от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании». В то же время имеют место факторы сдерживания деятельности прокуратуры в сфере природопользования. Так, согласно ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» основанием для прокурорской проверки является сообщение о факте нарушения закона, а не Конституции Российской Федерации.

Е.В. Марьин, доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости гуманитарного факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет геодезии и картографии» (МИИГАиК), канд. юрид. наук, в докладе на тему: «Реализация принципа платности землепользования на современном этапе» указал на имеющиеся в настоящее время проблемы взимания земельного налога, особое внимание обратил на проблему определения налоговой базы в связи с недостоверностью сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, наличием незарегистрированных объектами налогообложения, проблему реализации исключений из принципа платности землепользования, в частности, в отношении земельных участков, изъятых из оборота, трудности применения налоговых льгот.

И.Д. Горкина, канд. геогр. наук, представитель научно-технического центра «Концепт», в своем выступлении обратила внимание на отсутствие в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» понятия природопользования, отметила коллизии при определении предмета экологической экспертизы, а также затронула проблему, связанную с применением чек-листов при осуществлении проверок. Все это создает, по мнению докладчика, барьеры для осуществления предпринимательской деятельности.

Д.О. Сиваков, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,

канд.юрид.наук, в докладе на тему: «Отраслевой режим водного права должен дифференцироваться» отметил наиболее актуальные на сегодня проблемы водного права. В частности, докладчик обратил внимание на отсутствие определения понятий прудов и обводненных карьеров, необходимость направления платежей за водопользование в изучение и охрану водных объектов. В заключение Д.О. Сиваков предложил исключить предусмотренную Водным кодексом возможность передачи прав и обязанностей по договору водопользования в порядке, предусмотренном гражданском законодательством.

О.В. Попова, доцент Балтийского федерального университета им. И. Канта, канд. юрид. наук, в докладе на тему: «Изменение системы принципов аграрного права в современных условиях» отметила, что доктринально принципы аграрного права представлены в докторской диссертации Б.А. Воронина. В аграрных нормах система принципов не установлена. С учетом трех основных вызовов в развитии общества (глобализация, цифровизация, необходимость обеспечения устойчивого развития) принципы аграрного права, в частности, принцип всемерной охраны и укрепления множественности форм собственности и базирующихся на них организационно-правовых форм хозяйствования, должны быть скорректированы. Принципы должны быть сформулированы технологично, кратко и понятно (например, «никто не голодный», «сохраняя традиции, сохраняем себя»).

О.А. Золотова, доцент кафедры предпринимательского, трудового и коммерческого права юридического факультета Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, канд. юрид. наук, в докладе на тему: «Актуальные проблемы государственной регистрации ограничений прав на землю», по результатам анализа норм Земельного кодекса, выделила четыре группы ограничений прав на землю: зоны с особыми условиями использования территорий; ограничения, связанные с резервированием земель; особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных; иные ограничения. Выступающая обратила внимание на содержащиеся в Федеральном законе «О государственной регистрации недвижимости» различия в порядке регистрации ограничений прав и зон с особыми условиями использования территорий.

Н.И. Хлуденёва, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, канд.юрид.наук, в докладе на тему: «Правовые проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов», прежде всего, обратила внимание на проблему институционализации традиционного природопользования.

Кроме того, научного изучения требует само право традиционного природопользования коренных малочисленных народов, его содержание. Докладчик отметила необходимость совершенствования юридической конструкции традиционного природопользования, создания территорий традиционного природопользования, развития института поддержки традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Е.Л. Минина, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, канд. юрид. наук, в докладе на тему: «Соотношение принципов охраны и использования природных ресурсов в законодательстве» отметила, что вне поля зрения оказались общие принципы природоресурсного права. Любое использование природных ресурсов не может не воздействовать на природный ресурс, в основном, в негативном ключе. Докладчик предложила закрепить в законодательстве принцип приоритета охраны природных ресурсов перед их использованием, для всех без исключения природных ресурсов приоритетность одних видов использования перед другими видами использования.

М.В. Пономарев, научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, свое выступление посвятил рассмотрению основных проблем применения основных принципов земельного права при проектировании и строительстве объектов по обращению с отходами. Он отметил чрезвычайную актуальность и остроту вопросов по обновлению инфраструктуры объектов по обращению с отходами производства и потребления, что обусловлено сложившейся в последнее время тенденцией закрытия достаточно большого количества объектов размещения отходов ввиду их несоответствия установленным экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям, либо ввиду нарушения указанных требований организациями, осуществляющими эксплуатацию указанных объектов. В настоящее время в

ходе проектирования и строительства объектов размещения и обезвреживания отходов достаточно часто не учитываются такие ключевые принципы земельного права как принцип деления земель по целевому назначению на категории, а также принцип дифференцированного подхода к установлению правового режима земель. Система запретов для строительства объектов размещения отходов, предусмотренная действующим законодательством (ст. 12 ФЗ «Об отходах производства и потребления», п. 2 ст. 51 ФЗ «Об охране окружающей среды» и др.), сформулированы недостаточно корректно с правовой точки зрения, что приводит к возникновению многочисленных проблем правоприменительного характера.

О.А. Самончик, старший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, канд.юрид.наук в докладе на тему: «Правоприменительная деятельность контрольно-надзорных органов в сфере использования земель: актуальные проблемы» напомнила, что на сегодняшний день создано три органа земельного надзора (Росреестр, Росприроднадзор, Россельхознадзор), разграничение полномочий которых установлено в Положении о государственном земельном надзоре (утв. постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1). Рассредоточение полномочий между указанными органами вызывает, по мнению докладчика, нечеткость в регулировании этих отношений, трудности у подконтрольных субъектов. О.А. Самончик отметила недостатки в деятельности органов земельного надзора, в частности, отсутствие контроля за фактами устранения выявленных нарушений законодательства. В качестве причин таких недостатков были указаны реорганизация органов, в т. ч. сокращение численности, нестабильность в структуре и в полномочиях органов, недостаточность материального обеспечения сотрудников, недостаток технической базы. Внедрение процедуры административного обследования и установление риск-ориентированного подхода при проверках являются важными направлениями по совершенствованию деятельности органов земельного надзора.

М.С. Лизикова, научный сотрудник сектора предпринимательского и корпоративного права Института государства и права РАН, канд. юрид. наук, в докладе на тему: «Международно-правовое регулирование ответственности за ядерный ущерб: проблемы и перспективы» отметила, что предотвращение вреда, наносимого окружающей среде и населению в результате человеческой деятельности, становится все более актуальным. Ущерб от инцидентов в ре-

зультате использования атомной энергии может носить глобальный характер, что обуславливает необходимость установления требований ядерной безопасности. Международно-правовое регулирование ответственности за ядерный ущерб приобрело новое звучание в 2011 году после аварии на АЭС Фукусима-1: возникла необходимость пересмотра базовых принципов ответственности за ядерный ущерб и создания нового режима. Выступающая привела недостатки обновленного режима. В частности, базовые принципы Венской Конвенции не соответствуют нормам международного экологического права, представлениям об опасности ядерной энергетики. Существующие международно-правовые стандарты возмещения ядерного ущерба, которые предусматривают ограничение размера ответственности операторов ядерных установок, недостаточны. В заключение были высказаны предложения по совершенствованию международно-правового регулирования ответственности за ядерный ущерб.

Т.В. Редникова, научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, канд. юрид. наук, свое выступление на тему: «Принципы правовой охраны биологического многообразия и его компонентов» начала с идеи, высказанной ученым О.С. Колбасовым, о том, что необходимо обеспечить экологически корректное поведение людей по отношению к элементам окружающей природной среды. Докладчик обратила внимание на неясность правового понятия биологического разнообразия и связанные с этим проблемы правоприменения. По мнению Т.В. Редниковой, при законотворческой деятельности не хватает научных знаний и учета дисциплинарного подхода. Законодательство должно постоянно меняться с развитием общественных отношений и самой науки.

В.К. Быковский, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, канд. юрид. наук, в докладе на тему: «Проблемы реализации принципа многоцелевого использования лесов» указал, что в настоящее время не проработан механизм реализации такого важного принципа лесного законодательства как принцип многоцелевого использования лесов. В частности, возникает вопрос о том, возможно ли один лесной участок предоставить в аренду нескольким лицам для разных целей. Позиции судебных органов и органов государственной власти (Федеральное агентство лесного хозяйства) по данному вопросу расходятся. Выступающий

предложил урегулировать этот вопрос в Лесном кодексе, в том числе предусмотрев перечень совместимых видов использования лесов.

Н.С. Куделькин, старший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, канд. юрид. наук, в докладе на тему: «Принципы охраны Байкальской природной территории» акцентировал внимание на двух принципах, закрепленных в ст. 5 ФЗ «Об охране озера Байкал»: принципе приоритета видов деятельности, не приводящих к нарушению уникальной экологической системы озера Байкал и природных ландшафтов его водоохранной зоны, и принципе сбалансированности решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной экологической системы озера Байкал на принципах устойчивого развития. Для понимания второго принципа следует обращаться к Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, в которой содержится 27 принципов. В заключение докладчик подчеркнул важность экологического образования и воспитания.

М.Г. Шацкая, руководитель юридического отдела Ассоциации строительных организаций Новосибирской области, соискатель Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, в докладе на тему: «Проблемы формирования понятия «изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд» отметила сложность понятия «изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд», связанную с определением правовой категории «государственные и муниципальные нужды». Легального определения государственных и муниципальных нужд в настоящее время не существует. Несколько попыток дать определение указанного понятия предпринимал Верховный Суд Российской Федерации. На основании подходов, выработанных в доктрине и судебной практике докладчик предложила определить государственные и муниципальные нужды как объективную необходимость практической реализации общественно значимых публичных интересов в контексте осуществления государственных функций в соответствии с предметами ведения РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. При этом к характеристикам публичных интересов относятся значимость для большинства членов той или иной социальной общности, территориальный характер, обязательная защита со стороны уполномоченных органов государственной власти.

М.Е. Бабич, заместитель начальника отдела правового и методического обеспечения оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития, в докладе на тему: «Проблемы в области осуществления

экспертиз на территории курортов федерального значения» осветила ряд проблем правового регулирования проведения экспертиз (экологической, градостроительной, санитарно-эпидемиологической, экспертизы для использования природных лечебных ресурсов для целей, не связанных с лечением, профилактикой и отдыхом населения, экспертизы запасов полезных ископаемых) на территории курортов федерального значения. Докладчик отметила, что, несмотря на некоторую неоднозначность законодательства, курорты (как зоны с особыми условиями использования территорий) подпадают под предмет экологической, градостроительной экспертиз.

С.Р. Ясинский, аспирант отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, в докладе на тему: «Специфика механизма правового регулирования осуществления пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов» рассмотрел проблемы правового регулирования осуществления пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов, в т. ч. в пределах русла реки. Докладчик обратил внимание на то, что сама деятельность по добыче полезных ископаемых в пределах поверхностных водных объектов может оказывать положительное воздействие на состояние компонентов окружающей среды в границах выделенного участка недр.

М.В. Дорофеева, помощник адвоката ООО «Premier Partner», в докладе на тему: «Ограничение права собственности при резервировании земель для государственных и муниципальных нужд: теоретико-правовой аспект» отметила, что ограничение права собственности на земельный участок, в т. ч. при резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, есть не что иное как сужение полномочий собственника земельного участка посредством установления запретов и обязанностей совершения определенных действий на определенный срок.

В.В. Зозуля, представитель ФГБОУ ВО «Московский государственный университет геодезии и картографии» (МИИГАиК), канд. юрид. наук выступил с докладом на тему: «Перспективы реализации принципа приоритета сохранения естественных экологических систем». Он указал, что указанный принцип в настоящее время является декларативным, подлежит исследованию, в т. ч. с учетом междисциплинарного подхода. В целях развития механизма реализации принципа приоритета сохранения естественных экологических систем докладчик предложил предусмотреть в законодательстве нормы,

которые бы конкретизировали видение естественной экологической системы, параметры ее расчета.

Н.А. Гейт (доцент ИГСУ, Высшая школа правоведения, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ), канд. филос. наук в докладе на тему: «Эколого-правовой режим Арктики как необходимое условие сохранения устойчивости региона» отметила, что, несмотря на то что, по мнению ученых, за многие десятилетия сформировался специальный правовой режим, его содержание не определено. К проблемам Арктической зоны, которые возможно решить в рамках экологического режима, как фактора устойчивости региона в целом, следует отнести: минимизацию сбросов в морские воды, контроль за эмиссией парниковых газов, сохранение большого количества ООПТ, «краснокнижных» животных и растений и устоявшихся путей миграции живых организмов, освоение земель, находящихся в зоне вечной мерзлоты, ведущее к повышению риска эпидемий и эпизоотий, транспортировку опасных грузов (в том числе углеводородов) атомными ледоколами, изменение гидравлического баланса, необходимость сохранения исконной среды обитания КМНС и их традиционного образа жизни.

М.С. Муравьева, руководитель практики ПАО «Т Плюс», аспирант кафедры земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, в докладе на тему: «О разграничении действия норм гражданского и земельного законодательства при регулировании отношений, связанных с установлением, осуществлением и прекращением публичного сервитута» затронула проблему реализации принципа разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель. Указанная проблема приобретает актуальность в контексте принятия Федерального закона от 03.08.2018 № 341-ФЗ, существенно изменившего правовое регулирование отношений, связанных с установлением, осуществлением и прекращением публичного сервитута. По мнению докладчика, до реформирования системы вещных прав в рамках развития гражданского законодательства регулирование отношений, связанных с установлением публичного сервитута в отдельных целях как самостоятельного субъективного права, земельным законодательством может быть признано допустимым.

В рамках данных Колбасовских чтений состоялся также учебно-методический семинар на тему: «Развитие программ подготовки юристов в сферах недвижимости и рационального использования

природных ресурсов», в рамках которого были обсуждены доклады на актуальные проблемы развития программ магистратур в сфере недвижимости и природопользования, в т. ч.: «Развитие программ магистратуры с учетом аккредитационных требований» (Е.Г. Костикова, заместитель начальника Учебно-методического управления Российского государственного университета правосудия, профессор кафедры финансового права РГУП, канд. юрид. наук, доцент); «Роль магистратуры в подготовке юристов в сфере охраны окружающей среды и природопользования» (О.А. Романова, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук, доцент); «Развитие программ подготовки юристов в сферах недвижимости и рационального использования природных ресурсов в условиях реализации Национальных проектов «Образование», «Наука» и «Экология» (В.Н. Власенко, доцент Российского государственного университета правосудия, канд. юрид. наук).

Отметим отдельно, что второй день Чтений был полностью посвящен выступлениям «юных колбасовцев»: молодых ученых (аспирантов и магистрантов ведущих юридических вузов), которые осветили актуальные проблемы правового регулирования и правоприменительной практики в сферах недвижимости, экологии, градостроительства, природопользования, экологической безопасности.

Состоявшиеся в Российском государственном университете правосудия Колбасовские чтения показали высокий интерес ее участников к актуальным проблемам экологического, природоресурсного и земельного права и поиску путей их решения, а прозвучавшие на конференции идеи и постулаты выдающего юриста-эколога О.С. Колбасова, в очередной раз, подтвердили теоретическую ценность и практическую значимость неисчерпаемого интеллектуального наследия ученого.

■ **В.Н. Власенко,**

кандидат юридических наук, зам. зав. кафедрой
земельного и экологического права РГУП

РАЗДЕЛ I

Реализация земельного и экологического права: проблемы и решения

■ **Краснова И.О.**

зав. кафедрой земельного и экологического права РГУП, д-р юрид. наук, профессор

Принцип экологического развития в российском праве

Аннотация: В современных условиях экологическое законодательство оказывает существенное воздействие на социально-экономические процессы. Между экономикой и экологией возникает неразрывная объективная взаимосвязь. Цементирующим правовым инструментом этой взаимосвязи являются политико-правовые акты в виде документов стратегического планирования, в которых вопросы экономического роста и охраны окружающей среды решаются во взаимосвязи. Такое развитие приобрело наименование экологического развития. В статье обосновано, что экологическое развитие как цель и одновременно инструмент регулирования общественных отношений приобрело черты фундаментального принципа права. По своему смыслу оно означает сбалансированное решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики.

Ключевые слова: экологическая доктрина, политика экологического развития, принцип права.

Abstract .Under current conditions the environmental legislation significantly influences the social and economic processes. The economy and ecology are interlinked by unbreakable and objective ties. The political legal acts adopted in the form of strategic planning documents, where the issues of economic growth and environmental protection are addressed in their interconnection are practiced as a unifying legal instrument. In legal acts such development has been named as an ecological development. It is substantiated that the ecological development as an aim and a regulating instrument has acquired the characteristics of a fundamental principle of law. In its essence it means that social and economic objectives should ensure the ecologically oriented economic growth.

Key words: ecological doctrine, policy of ecological development, principle of law.

Основными показателями поступательного развития государства и общества, свидетельствующими о стабильности и безопасности об-

щественной жизни, являются социально-экономические параметры развития. Это такие параметры, как темпы прироста ВВП на душу населения, его доля в мировом ВВП, рост потребительского спроса и рост производства, доходы населения, снижение безработицы, доступность социального обеспечения и некоторые другие. Государство активно регулирует эти процессы, формулируя политические приоритеты и цели в экономике и социальной сфере и устанавливая нормы права, призванные создать правовую модель социально-экономического развития.

Социально-экономическое развитие в значительной степени зависит от наличия природных ресурсов – материальной основы роста экономики, их разумного и рационального использования, состояния окружающей среды не только как ключевого фактора благополучного и здорового существования населения, но и фактора обеспечения долгосрочного экономического роста. В этих условиях экологическое право приобретает особую значимость в регулировании практически всего многообразия общественных отношений. Сегодня прямо или косвенно экологические правовые требования влияют или даже определяют содержание прав и обязанностей всех субъектов права, в том числе участников экономических и социальных правоотношений.

В свою очередь, плоды экономического роста способны продуцировать материальные блага необходимые для решения экологических проблем, обеспечения благоприятных природных условий жизнедеятельности, рационального и устойчивого природопользования. При таких обстоятельствах становится очевидной неразрывная и взаимодополняющая связь между экономикой и экологией как гарантии прогрессивного развития общества. Такая объективная связь обуславливает необходимость согласованного развития всех отраслей права на основе общепринятых, межотраслевых принципов, отражающих равнозначные по своей значимости публичные интересы экономического роста и сохранения благоприятных природных условий.

Сегодня в системе экологического права и политики идет активный процесс, позволяющий говорить о постепенной выработке принципиальных цементирующих подходов к правовому регулированию общественных экономических и экологических отношений. Уже принят ряд документов стратегического планирования, в которых реализована идея решения экологических проблем не изолировано, а в контексте и во взаимосвязи с задачами социально-

экономического развития. Такой подход отражает принципиальную позицию, выраженную на международном уровне. В соответствии со Всемирной хартией природы «при планировании и осуществлении деятельности в области социально-экономического развития следует надлежащим образом учитывать, что охрана природы является составным элементом этой деятельности»¹.

Экологическая доктрина Российской Федерации, утвержденная Распоряжением Правительства 31.8.2002, провозглашает, что природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния. Формирование и реализация стратегии социально-экономического развития страны и государственная политика в области экологии должны быть взаимоувязаны, поскольку здоровье, социальное и экологическое благополучие населения находятся в неразрывном единстве.

Данная генеральная линия на включение в параметры социально-экономического развития экологического фактора подтверждена в принятом 10 лет спустя документе стратегического планирования – Основах государственной политики в области экологического развития на период до 2030 года (далее Политика экологического развития), утвержденной Президентом РФ 30.4.2012. Здесь записано, что стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики. Таким образом, не социально-экономическое развитие в абсолютном выражении показателей роста, а экономический рост с учетом экологических интересов общества по сохранению окружающей среды на долгосрочную перспективу провозглашены в качестве политической основы развития государства. Обеспечение и учет этих интересов на определенных этапах могут сдерживать абсолютный экономический рост, но является незаменимым залогом долгосрочного устойчивого развития всех институтов гражданского общества.

Учет экологических факторов при определении направлений развития экономики предусматривает и Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ № 1662-р 8.8.2009. Здесь провозглашено, что институциональной

¹ П.7 Всемирной Хартии Природы. Принята Резолюцией 37/7 Генеральной Ассамблеи ООН 28 октября 1982 г.

основой новой экологической политики должна стать обновленная система экологического регулирования, соответствующая приоритетам развития страны до 2020 года и новому — постиндустриальному уровню развития российского общества. Целью экологической политики провозглашено значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств.

Эти политические декларации позволяют сделать вывод о формировании в системе правовой охраны окружающей среды, официальном признании и правовом закреплении в документах стратегического планирования принципа экологического развития как генерального цементирующего фундамента всей системы права России, нового принципа правовой политики в целом и экологической политики в частности. Данный правовой принцип направляет право в целом на решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека для окружающую среду, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности¹.

Основная нагрузка по созданию правовой модели экологического развития несомненно ложится на экологическое законодательство, система которого уже базируется на динамично и стабильно развивающейся теории экологического права, и содержит нормы, обеспечивающие решение проблем охраны окружающей среды в контексте развития экономики. Так, промышленное производство должно осуществляться с соблюдением различного рода экологических нормативов, действуют запреты и ограничения на размещение промышленных объектов исходя из интересов охраны природных объектов, устанавливаются перечни допустимых видов природопользования, предусмотрена обязанность для предприятий на этапе проектирования хозяйственной деятельности проводить оценку воздействия на окружающую среду. Обязательные для соблюдения нормативы допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ с производственных объектов вынуждают предприятия внедрять очистные

¹ П. 7 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Президентом 30 апреля 2012 г.

технологии. Ограничения и запреты на размещение промышленных объектов в водоохранных зонах водных объектов (ст. 65 Водного кодекса, ст. 104 Лесного кодекса), землях лесного фонда (ст. 13 – объекты лесной инфраструктуры, ст. 102-107 Лесного кодекса – запрет на размещение объектов капитального строительства в защитных лесах), иных ценных землях заставляют выбирать экологически безопасные территории для экономической деятельности. В соответствии со ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» проведение оценки воздействия на окружающую среду как механизм принятия экологически значимых государственных решений относительно возможности реализации экономических проектов является обязательным требованием для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на этапе планирования хозяйственной и иной деятельности.

Вместе с тем, правовой принцип экологического развития определяет новые ориентиры и приоритеты для экологического права. Прежде всего, правовые экологические требования не должны блокировать экономический рост. Иными словами, экологические ограничения, запреты и предписания не должны приводить к снижению прироста ВВП, ухудшению общего материального состояния населения и ухудшению качества жизни. Форсированное развитие в экологическом праве на перспективу до 2030 года в соответствии с Политикой экологического развития должно быть уделено решению отдельных экологических проблем и внедрению новых правовых механизмов. Это – обеспечение экологически безопасного обращения с отходами (п. 15), совершенствование системы возмещения экологического вреда, включая ликвидацию экологических последствий прошлой деятельности (п. 14), внедрение новых подходов к экологическому нормированию на основе разработки технологических нормативов (п. 12), охрана естественных экологических систем, животного и растительного мира. Здесь можно заметить интересные и достаточно радикальные решения. Так, в экологическом нормировании задан курс на отказ от критерия «нулевого риска» для здоровья людей при установлении показателей качества окружающей среды, нормативов выбросов и сбросов и переход на «приемлемый риск» (п. 13 «а»), фактически означающий ослабление действующих нормативов качества и воздействий, но улучшающих условия экономической деятельности. Экологическое развитие также подразумевает существенное изменение методики расчета платежей за негативные воздействия. Если сегодня пока сверхнормативное воздействие при-

знается правомерным действием, пока источник загрязнения вносит плату на такое воздействие, при этом причиняя вред здоровью людей и окружающей среде, то отныне сверхнормативное воздействие должно быть признано правонарушением, а плата должна быть заменена механизмом возмещения экологического вреда (п. 17 «б»). Принцип экологического развития подразумевает и расширение экосистемного регулирования, задачей которого является сохранение и восстановление защитных и средообразующих функций естественных экологических систем не только в границах особо охраняемых природных территорий, но и вне их (п. 14 «г»).

Примечательно, что в Политике экологического развития провозглашена задача сохранения природных ресурсов на основе принципа охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов, но какие-либо новые специальные ориентиры для развития природоресурсного законодательства и регулирования хозяйственного природопользования не даны. Это заставляет предполагать, что политика экологического развития наименьшим образом повлияет на эту сферу правового регулирования общественных отношений.

Одновременно принцип экологического развития нуждается в своем признании и в отраслях права, регулирующих экономические отношения. В Политике экологического развития прямо определено направление развития этих отраслей – создать правовую модель эффективной, конкурентоспособной и экологически ориентированной экономики. Расставлены и акценты. Так, приоритетными в правовом регулировании должны стать сферы инновационного экологически безопасного технологического оснащения отраслей, а при оценке эффективности экономики должны учитываться не только традиционные показатели количества и качества произведенной продукции, но с показателем эффективности использования природных ресурсов. Строительство зданий и сооружений должно учитывать международный опыт применения «зеленых стандартов» (п. 13 «е»). Должен быть установлен правовой механизм стимулирования предприятий, осуществляющих программу экологической модернизации производства и экологической реабилитации территорий. Системе отраслей права, регулирующих экономическую деятельность, особый импульс дан развитию достаточно новой области правового регулирования – устранению прошлого экологического ущерба. Предписывается не только организовать работы по оценке и поэтапной ликвидации экологических последствий прошлой экономической и

иной деятельности (п.14 «б»), но и выработать механизм вовлечения субъектов предпринимательства в эти работы. Так, взят курс на внедрение механизма стимулирования предприятий, осуществляющих программы экологической реабилитации территорий и применения государственно-частного партнерства при государственном финансировании мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью (п. 17 «в»). В контексте реализации Политики экологического развития, а также иных стратегических документов можно ожидать разработку нормативных правовых актов либо поправок в действующие, которые будут посвящены отдельным отраслям экономики, технологическим и финансовым аспектам предпринимательской деятельности.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о политическом признании нового контура отраслей, регулирующих экологические, экономические и социальные отношения. Соответствующие сферы правового регулирования общественных экономических отношений, связанных с воздействием на окружающую среду и природопользованием, должны развиваться согласовано на основе принципа экологического развития, объединенные единой целью создания правовой модели экологически ориентированного социально-экономического развития.

■ **Боголюбов С.А.**

научный руководитель отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
д-р юрид. наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Сочетание теории и судебной практики в сфере экологии: пример О.С. Колбасова

Аннотация: в статье раскрывается вклад О.С. Колбасова в экологию-правовую науку, в первую очередь, в части анализа научных работ ученого в связи с оценкой судебной практики рассмотрения экологических дел.

Ключевые слова: О.С. Колбасов, судебная практика в сфере экологии, право граждан на благоприятную окружающую среду.

Abstract .The article analyzes the contribution of O.S. Kolbasov in environmental law, primarily in terms of the analysis of the scientist's scientific work in connection with the assessment of the judicial practice of considering environmental cases.

Keywords: O.S. Kolbasov, judicial practice in the field of ecology, the right of citizens to a favorable environment.international ways of resolving disputes arising from environmental and related with them legal relations, including bodies, judicial and quasi-judicial, which resolve such disputes.

Известны концептуальные работы О.С.Колбасова, работоспособность, обращение к актуальным природоохранным проблемам современности, равнодушный подход к становлению новой отрасли знаний, науки, законодательства, учебной дисциплины – экологического права, охватывающего природоресурсное право (нормы Земельного, Лесного, Водного, Градостроительного кодексов, законов о недрах, о животном мире и др.), природоохранное право (нормы федеральных законов об охране окружающей среды, об экологической экспертизе, об особо охраняемых природных территориях и др.), экологизированные нормы других отраслей (требования Конституции, КоАП, УК и др.) права.

Значительное внимание уделялось роли судебной власти в охране окружающей среды и организации рационального природопользования. В монографии О.С.Колбасова «Экология: политика – право» среди принципов правовой охраны окружающей среды в СССР предусматривалось поддержание строгого правопорядка и режима законности, когда юридические требования охраны окружающей человека природной среды являются в равной степени обязательными как для отдельных граждан, так и для должностных лиц всех рангов, для коллективов предприятий, организаций, учреждений: нарушения этих требований преследуются по закону, виновные в их совершении лица подлежат наказанию в установленном порядке.

При рассмотрении им гарантий права граждан на благоприятную среду обращалось внимание на возможность каждого обратиться за помощью к компетентным государственным органам, о праве прийти за защитой в суд для устранения помех, препятствующих осуществлению его права; автор видел в тот период доминирование и преимущества административного порядка защиты права каждого на благоприятную окружающую среду в отличие от судебных западных моделей.

Характерным примером служило дело в суде Новочеркаска, где житель обратился с иском к заводу, требуя возмещения убытков, возникших вследствие подтопления дома и придомового участка из-за действий ответчика, нарушившего режим стока вод при прокладке тру-

бопровода и подъездных дорог; в суде ему не удалось доказать причинную связь между действиями ответчика и наступившими вредными последствиями и в иске было отказано, но сама возможность обращения в суд для защиты материального благополучия в случаях порчи, ухудшения качества окружающей природной среды была им использована.

«Критического анализа заслуживает механизм юридической ответственности, – писал О.С.Колбасов, – то есть система норм-санкций и деятельность правоприменительных, судебных учреждений. Немаловажное значение имеет профилактика правонарушений в рассматриваемой области отношений, состояние которой нуждается в теоретическом освещении и обосновании»¹.

Участвуя в разработке и обсуждении основ земельного, водного, лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, земельных, водных, лесных кодексов союзных республик в конце 1960-х – первой половине 1970-х гг., О.С. Колбасов обсуждал, редактировал и шлифовал разделы о юридической (дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой) ответственности за преступления и иные правонарушения, о рассмотрении споров по поводу природных ресурсов и объектов в административном, а также в судебном порядке.

Активно участвуя в международном экологическом сотрудничестве, став членом Международного Экологического Суда, бывая в США, в ФРГ, в других зарубежных государствах, О.С. Колбасов интересовался судебной практикой рассмотрения экологических дел, восхищался умелым участием профессоров-юристов в судебных процессах, удивлялся массовому распространению на основании законодательства об административных процедурах судебных исков граждан и их объединений по поводу нарушающего их благополучие строительства, бездействия либо не соответствующих законам действий природоохранных учреждений и правоохранительных органов, ущемляющих природную среду обитания в городах и иных населенных пунктах.

Обратило его внимание длительное разбирательство в судах дела о свалке мусора и химических отходов в штате Нью-Джерси, вследствие чего в почве и питьевой воде были обнаружены мышьяк, бензол и другие токсичные вещества в нормах, превышающих допустимые стандартами качества воды. В этом судебном разбирательстве переплетались проблемы солидарной ответственности за деликт, обязанности прежних и нынешних владельцев, собственников и работников поли-

¹ Колбасов О.С. Экология: политика – право. М., 1976. С. 53, 85-86, 226.

гонов извещать о загрязнениях жителей близлежащих окрестностей, распределение бремени доказывания и предоставления разумных обоснований, устранение прошлого вреда, восстановление качества природной среды, пробельность принимаемого Конгрессом и штатами США законодательства, обязанность федерального агентства по охране окружающей среды устранять ее путем разработки и опубликования необходимых, предусмотренных законами правил¹.

При разработке теоретических проблем водопользования и правовой охраны окружающей среды в нашей стране уделялось внимание повышению раскрываемости правонарушений, судебной защите прав граждан на природные объекты и благоприятную окружающую среду, становлению правосудия в области экологии, что было достаточно новым для того времени. Отмечая достижение высокого уровня правотворчества, О.С.Колбасов призывал сосредотачивать внимание не столько на критике правовых норм, сколько на анализе условий их применения, механизме действия; ознакомление с судебной практикой по делам о преступлениях в области охраны природы в Казахстане, о нарушениях правил охоты и рыболовства в Московской области, деятельностью государственных и общественных природоохранных инспекций, добровольных народных дружин позволили делать выводы о недостаточной согласованности их со следствием и судом, доминировании административных правонарушений над преступлениями (отражающем степень их общественной опасности), о необходимости усиления контрольно-надзорной деятельности с надлежащим сбором, оформлением и представлением судебных доказательств, преодоления высокой латентности экологических правонарушений и хищничества в условиях рыночной конъюнктуры².

Остаются современными взгляды и соображения, высказанные в 1990-х в статьях «Авария на трубопроводе – экологический конфликт (анализ арбитражного дела)³, «Возмещение гражданам экологического вреда»⁴, «Международный экологический суд»⁵; некото-

¹ В кн.: *Робинсона Н.А.* Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990. С. 362-368. Издана по инициативе и под ред. О.С.Колбасова и А.С.Тимошенко (пер. с англ.).

² См.: *Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды: Монография / Под ред. О.С. Колбасова, Н.И. Краснова.* М., 1985. С. 72-75, 222-223.

³ Государство и право. 1993. № 12. С. 49-55.

⁴ Государство и право. 1994. № 10. С. 107-117.

⁵ Государство и право. 1996. № 5. С. 158-159.

рые проблемы более чем 25-летней давности продолжают требовать своего правового, судебного решения.

Регулярными были встречи и дискуссии Олега Степановича со слушателями Института повышения квалификации работников юстиции, прокуратуры, Академии и университета МВД, с судьями Конституционного и Высшего Арбитражного Суда РФ. Через неделю после назначения в октябре 1993 г. нашего коллеги по преподаванию экологического права депутата Верховного Совета А.И.Казанника Генеральным прокурором РФ О.С. Колбасов был у него по поводу активизации деятельности прежних и создания новых природоохранных прокуратур, организации эколого-правового образования и обучения их сотрудников. При непосредственном участии О.С. Колбасова в Москве и С.-Петербурге были созданы и некоторое время функционировали общественные экологические организации для помощи гражданам в их обращениях в суды – «чтобы превратить потоки жалоб в потоки исков».

Поучительной была способность О.С.Колбасова приравниваться к аудитории, передавать ей энтузиазм и теоретический потенциал, будь то судьи и сотрудники аппарата Верховного Суда РФ, подростки в костромских лесах, лесничество в национальном парке США, педагоги на курсах повышения квалификации в Чебоксарах, экологи общества «Знание» в Сочи, студенты, магистры и преподаватели Кембриджского университета (для чего пришлось подтянуть английский язык – чтобы выступать на нем).

Практичность хорошей теории доказывалась постоянно: заведующий сектором, заместитель директора ИГиП РАН, член-корреспондент Академии наук, активный и профессиональный участник правотворческого процесса в национальном и международном масштабе; приглашение Министром охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ В.И.Даниловым-Данильяном на должность своего заместителя было понятным и оправданным – почти три года выполнения ответственных поручений и заданий, ответы на запросы предприятий, учреждений, органов местного самоуправления, судов, прокуратур, многочисленные обращения граждан и других правоприменителей, организация подготовки и подписания договоров между государственными органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ, между РФ и субъектами РФ в области охраны окружающей среды и природопользования, консультирование представителей законодательной, исполнительной, судебной власти.

Инициативность, активное и порой бескомпромиссное участие в подготовке проекта нового Водного кодекса РФ 1995 г. (не воспринявшего некоторые его авторские концепции), скрупулезная требовательность к составлению текстов и продумыванию, оценке последствий реализации законопроектов, ведение разнообразных наблюдений и записей в большой разлинованной тетради, работа – в прямом смысле слова – до последнего вздоха, вплоть до составления «Завещания юристам-экологам», переданного нам в руки за день до смерти¹.

Не все получалось как задумывалось – за отсутствием достаточного количества исков и дел не сформировалась система российских экологических судов, специализация судей на экологии остается желать лучшего; не упорядочились должным образом разграничение и перераспределение природоохранных полномочий между РФ, ее субъектами и местным самоуправлением, по поводу которых порой высказывался скептицизм; удален из российского законодательства муниципальный экологический контроль, хотя кое-где он все-таки показал свою конструктивную силу и продолжает ее демонстрировать путем осуществления органами местного самоуправления земельного, водного контроля, участия в мероприятиях по охране окружающей среды. Но по-прежнему остаются примером настойчивость, трудолюбие и поиски ученого, сочетание теории и практики в научной и педагогической деятельности.

Анисимов А.П.

профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления РАНХиГС, д-р юрид.наук, профессор

Творческое наследие О.С. Колбасова и его влияние на современное развитие теории экологического права

Аннотация: анализируется творческое наследие О.С. Колбасова в контексте его влияния на развитие эколого-правовой науки.

Ключевые слова: О.С. Колбасов, творческое наследие, экологическое право, управление в сфере охраны окружающей среды

¹ Колбасов О.С. Завещание экологам // Экологическое право. 2001. №3. С. 11.

Abstract .The article analyzes creative heritage of OS Kolbasov in the context of its influence on the development of environmental law.

Keywords: O.S. Kolbasov, creative heritage, environmental law, environmental management.

У каждой отрасли научного знания, включая и право, есть один или несколько основоположников, начиная с которых данная область науки обрела современный вид и стала изучаться в высших учебных заведениях. Применительно в науке экологического права таким несомненным первопроходцем является О.С. Колбасов, заложивший основы того, что мы сегодня называем экологическим правом (в том числе и аргументировавший сам этот термин). Важность его теоретического наследия состоит в том, что им были поставлены принципиально важные доктринальные проблемы, над разрешением которых до сих пор работают его единомышленники и их оппоненты. И пока эта работа ведется, и на научных конференциях представители науки экологического права продолжают обсуждать не сиюминутные, а вечные вопросы теории экологического права, наша отрасль научного знания продолжает жить и вспоминать добрым словом своих основателей. Невозможно в одной статье даже просто перечислить все научные заслуги профессора О.С. Колбасова, обладавшего многогранным талантом и оставившего после себя более 400 научных трудов.

Кроме исследования фундаментальных основ экологического права, в его творческом наследии есть и участие в разработке законопроектов по самым различным вопросам, и исследование исторических предпосылок развития природоохранной деятельности, ну и конечно огромен его вклад в развитие теории водного права и международного экологического права, которое, по большому счету, приняло свой современный вид именно под влиянием его научных трудов. Последнее не удивительно, если мы вспомним биографию Олега Степановича, который являлся членом Международного экологического суда, участвовал в таких крупных международных конференциях по вопросам охраны окружающей среды, как Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), был членом Комиссии по экологическому праву Международного союза охраны природы и членом Руководящего комитета МСОП.

Попытаюсь обозначить ряд научных направлений, в разработке которых он принимал самое активное участие, придав им современный вид.

1) Говоря о наследии О.С. Колбасова, в первую очередь хочется обратить внимание на его заслугу в формировании фундаментальных основ экологического права, обоснование им тезиса о том, что в настоящий момент продолжается становление интегрированной отрасли права – экологического права¹.

В момент зарождения экологического права как науки и отрасли права его окончательное название было далеко не так очевидно, как может показаться сегодня. Наряду с понятиями «право окружающей среды», «экологическое право» в юридической науке употреблялись термины «правовая охрана природы», «природоохранительное право», «природоресурсовое право» и т.д. При этом именно трудами О.С. Колбасова понятие «экологическое право» в силу своей лаконичности оказалось наиболее удобным для теории и практики. Ему принадлежит и еще один базовый для науки экологического права термин, который он впервые употребил еще в апреле 1972 г. в ходе выступления на Пленуме Верховного Суда СССР, обсуждавшем практику применения судами законодательства об охране природы – «экологические правонарушения». В тот момент этот термин не встретил особого понимания, однако потом история рассудила совсем по-другому. В настоящее время для большинства юристов такие понятия, как «экологическое требование», «экологическое правонарушение», «экологическая безопасность», стали вполне обыкновенными².

Весьма важно, что многие вопросы, которые были поставлены О.С. Колбасовым, так и не получили окончательного ответа. В частности, он отмечал, что «элементы природной среды взаимосвязаны. Природа представляет собой некоторое единство. Означает ли это необходимость формирования единой отрасли права, охватывающей все отношения по поводу природных объектов и единой системы органов охраны природы? Существуют ли объективные тенденции интеграции и дифференциации законодательства и управления в области охраны природы? Хотя проблемы совершенствования законодательства об охране природы более или менее изучены, но еще множество вопросов относительно форм и содержания этого законодательства требуют обоснования. Необходимы фундаментальные исследования, касающиеся обоснования принципов правовой охраны природы, а

¹ Колбасов О.С. Экология: политика, право. М., 1976. С. 155-156.

² Колбасов О.С. Концепция экологического права // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1. С.174-181.

также всей системы природоохранительного законодательства, роли и содержания будущего закона об охране природы...»¹.

Перечитывая труды О.С. Колбасова, часто замечаешь, что многие его аргументы и предложения сохраняют свою актуальность и спустя десятилетия. В самом деле, невозможно спорить против утверждения классика экологического права о том, что «охрану природы невозможно обеспечить вне отношений по использованию природных богатств, ибо в этой сфере происходит наиболее значительное воздействие общества на природную среду. Отсюда возникает необходимость установления правильной взаимосвязи правового обеспечения охраны природы и рационального использования природных богатств»². При этом О.С. Колбасов возражал против нивелирования различий между рациональным использованием природных ресурсов и охраной природы, поскольку фактическое осуществление рационального природопользования скрывает в себе возможность противоречия интересам охраны природы.³ Научные дискуссии о соотношении рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды сегодня невозможны без обращения к трудам О.С. Колбасова, дающих пищу для размышлений и аргументацию в научных спорах.

2) В основе любой отрасли научного знания лежит определенная терминология, без которой данная отрасль не сможет развиваться. Это обстоятельство часто подчеркивал О.С. Колбасов, отмечая, что развитие права «всегда сопряжено с обсуждением и формированием терминологии. Право как регулятор человеческого поведения тем эффективнее выполняет свою роль, чем более верно концептуально и лингвистически выражены его констатации, предписания, дозволения и запреты. Необходимость осмысления юридической терминологии существует всегда. Но знание этой необходимости повышается в периоды, когда происходят существенные структурные изменения в праве, обусловленные историческими потребностями. В эти периоды приходится особенно тщательно обдумывать и смысл происходящих перемен, и значение сопутствующих им терминологических преобразований»⁴. В рамках дискуссий о терминологических основах экологического права весьма примечательны

¹ Колбасов О.С. Охрана природы // Экологическое право. 2007. № 6. С.10-15.

² Там же.

³ Колбасов О.С. Экология: политика - право. М., 1976. С.216.

⁴ Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27.

аргументы О.С. Колбасова о месте человека в системе экологических отношений.

Он обоснованно полагал, что если человек - часть природы, то ему право не нужно, в том числе и экологическое право. Природа живет не по праву. В природе все происходит по объективным законам материального мира. Как говорится, тамбовский волк тоже часть природы, но для него законы не писаны¹.

3) Отдельно следует выделить большой вклад О.С. Колбасова в теорию экологического управления. Именно он одним из первых выявил соотношение категорий «государственная власть - охрана окружающей среды», указав две группы принципов государственного управления в области охраны природы: общие принципы и специфические принципы управления, свойственные только природоохранительным правоотношениям. К специфическим или организационным принципам управления (принципы правовой охраны окружающей среды) были отнесены: комплексный подход в решении вопросов охраны природы; организация управления с учетом административно-территориального деления и природно-географического районирования страны; разделение хозяйственно-организаторских и контрольно-надзорных функций. Он также обращал внимание на принцип приоритета здоровья и благополучия населения в сравнении с другими целями природопользования и охраны природы; строгое соблюдение экологических требований при осуществлении всех видов деятельности; постоянный контроль за состоянием окружающей среды; недопустимость появления новых источников негативного воздействия на окружающую среду².

Особую роль в ходе рассмотрения системы органов государственного управления в сфере охраны окружающей среды О.С. Колбасов отводил исследованию ведущей роли специализированных органов в силу выполнения ими наиболее ответственных функций на разных уровнях. Он был одним из самых последовательных сторонников «необходимости создания единого органа по охране окружающей среды вместе с системой периферийных органов, что необходимо и возможно в целях повышения уровня деятельности государства, стоящего перед лицом грандиозных задач сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий, предопределяю-

¹ Там же. С.34.

² Колбасов О.С. Социализм и охрана окружающей среды: Право и управление в странах-членах СЭВ. М., 1978. С.34-41.

щих существование людей, развитие производства и культуры»¹. К сожалению, до конца реализовать это логичное и обоснованное предложение пока не удалось, в связи с чем представляется, что эту проблему еще представит решить Правительству РФ.

4) Как известно, О.С. Колбасов являлся основоположником водного права, по проблематике которого в 1968 г. он защитил докторскую диссертацию, ставшую впоследствии теоретической основой трех фундаментальных монографий и научных статей, сохраняющих свою актуальность и поныне. В рамках теории водного права несомненны его заслуги в разработке теории принципов водного права, проблемы охраны вод, права водопользования (он был противником идеи с переброской северных и сибирских рек), а также международного водного права. Есть все основания считать О.С. Колбасова и основоположником бассейнового принципа управления использованием и охраной вод.

Данный перечень научных открытий и практических рекомендаций О.С. Колбасова можно продолжать бесконечно. В завершении хотелось бы заметить, что его творческое наследие продолжает сохранять потенциал для дальнейших эколого-правовых исследований, а труды участников его научной школы продолжают его научные традиции и интересные оригинальные идеи. И пока молодое поколение продолжает читать труды О.С. Колбасова как основателя экологического права, его идеи живы и продолжают свой творческий путь.

■ **Алексеева Н.А.**

ст. преподаватель кафедры
земельного и экологического права РГУП,
канд.юрид.наук

Разрешение экологических споров на международном уровне

Аннотация. В статье анализируются возможные способы урегулирования споров, вытекающих из экологических и связанных с ими правоотношений, на международном уровне, в том числе приводятся органы, судебные и квазисудебные, разрешающие такие споры, делается вывод об отсутствии в настоящий момент едино-

¹ Колбасов О.С. Экология: политика, право. С.181- 221.

го органа, который мог бы рассматривать такие дела в рамках международного экологического правосудия

Ключевые слова: международное экологическое правосудие, экологический спор, международный экологический суд.

Abstract .The article analyzes international ways of resolving disputes arising from environmental and related with them legal relations, including bodies, judicial and quasi-judicial, which resolve such disputes.

Keywords: international environmental justice, environmental dispute, international environmental court.

Мировым сообществом провозглашен принцип мирного урегулирования споров. Для их разрешения требуются соответствующие органы, создаваемые как в государствах, так и вне государств, то есть региональные и международные организации.

Между тем, проблемы экологии никак нельзя назвать только локальными или региональными, ведь в окружающем мире, в экологии все взаимосвязано, а ущерб окружающей среде трудно- или невозможным, в связи с чем особое значение играет возможность его предотвращения. Рассмотрение экологических споров на международном уровне представляет собой не только возможность возмещения уже причиненного экологического ущерба, и является превентивной мерой для недопущения его в будущем.

Прежде всего, необходимо отметить, что чисто экологических споров нет. Чаще они находятся на стыке экономических и экологических интересов. Экономические предопределены торговыми, транспортными, а подчас и территориальными притязаниями стран друг к другу. Зачастую именно эти интересы страны прикрывают экологическими мотивами для возбуждения международного спора.

Международные судебные учреждения от иных средств разрешения споров, например, согласительной процедуры, когда стороны приходят сами к решению с учетом максимального соблюдения интересов сторон для последующей исполнимости решения, отличаются тем, что при рассмотрении спора происходит правоприменение, которое завершается принятием решения, обязательного для сторон.

В настоящее время количество международных судебных учреждений постоянно растет, их юрисдикция зачастую пересекается.

Классифицировать международные судебные органы можно следующим образом: постоянно действующие органы (Международный Суд ООН, Международный трибунал по морскому праву, Орган по

разрешению споров при ВТО и т.д.) и «ad hoc», то есть создаваемый для разрешения конкретного спора; исходя из территориального принципа, их можно разделить на суды универсальные (Международный Суд ООН, ППТС, Международный трибунал по морскому праву) и региональные (Суд Европейского Союза); по субъектно-юрисдикционным признакам данные учреждения делятся на рассматривающие споры только между государствами, с участием государств и международных организаций, с участием физических и юридических лиц; деление международного права по отраслям положило основу для классификации международных споров на общие, уголовные, морские, по правам человека, экологические и другие. При этом, помимо международных судебных учреждений действуют сходные с ними различные квазисудебные органы и смешанные комиссии.

Первый известный международный арбитраж, относившийся к вопросам окружающей среды, состоялся еще в начале XV в. (в 1411 г.), и возник между граничившими друг с другом Немецким Орденом, Польшей, Литвою и герцогством Мазовецким и касался территории, рыбной ловли и судоходства. В Средние века экологические вопросы поднимались также лишь в контексте разрешения пограничных споров, касавшихся водных границ и совместного управления живыми ресурсами.

Первыми значимыми экологическими спорами, по мнению профессора международного права Университетского колледжа Лондона Ф. Сандса¹, были приняты в конце XIX - начале XX вв. два арбитражных решения, которые установили принципы, оказавшие значительное влияние на развитие международного экологического права. Первое дело - «О морских котиках Берингова моря» (США/Великобритания), рассмотренное Арбитражным судом в 1893 г. на основе третейских принципов. В результате его рассмотрения был принят Регламент, частично имплементированный в национальное законодательство. Второе – аналогичное первому, дело «Трейл Сметтер» (США/Канада), рассмотренное международным арбитражным трибуналом в 1941 году, вошедшее в историю как классический прецедент по экологическому праву, когда изначально конфликт частных интересов вышел на межправительственный уровень.

¹ *Sands Ph. International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles / Ph. Sands // Sustainable development and International Law. Oxford, 1995. P. 54-58.*

В настоящее время не существует постоянно действующего международного судебного органа, в чью юрисдикцию входило бы только разрешение международных экологических споров, количество которых растет. В то же время сама трансцендентная природа экологических споров позволяет использовать различные имеющиеся международные судебные учреждения, которые, однако, рассматривают спор, в первую очередь, не как экологический, а как трансцендентный, иной смежный с ним по своей правовой природе, в связи с чем выделение чисто экологического спора зачастую не представляется возможным¹ (как то дела «О юрисдикции над рыбными промыслами» (Великобритания/Исландия, ФРГ/Исландия, от 1974 г.), «Проект Габчиково-Надьмарош» (Венгрия/Словакия, от 1997 г.), «О целлюлозных заводах на реке Уругвай» (Аргентина/Уругвай, от 2010 г.), «О китобойном промысле в Антарктике» (Австралия/Япония, от 2014 г.), и находящиеся в производстве «О строительстве дороги в Коста-Рике вдоль реки Сан-Хуан» (Никарагуа/Коста-Рика), «Об определенной деятельности, осуществляемой Никарагуа в пограничном районе» (Коста-Рика/Никарагуа).

Правосудие в Международном Суде ООН основано на стратегии мирного разрешения споров и разногласий между государствами с целью обеспечения правопорядка и законности в мире.

Отличие Международного Суда ООН от других судебных органов – в отсутствии обязательной судебной юрисдикции, то есть Международный Суд не вправе рассматривать дела по собственной инициативе, а только те дела, которые будут переданы ему по соглашению сторон, в отношении конкретного спора либо определенной категории дел, которая, правда, может быть отозвана.

В 1993 г. в Международном суде ООН была создана Камера по экологическим вопросам, за 13 лет существования которой ни одно государство не обратилось в нее для разрешения спора, причиной чего, по мнению Председателя Суда Розалин Хиггинс, явился тот факт, что «государства рассматривают международное экологиче-

¹ См.: Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. М., 2007. С. 14 – 15; Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2004. С. 36; Копылов М.Н., Солнцев А.М. Международное экологическое право перед вызовами современности (Международный экологический суд) // Евразийский юридический журнал. 2013. N 3(58). С. 53.

ское право как часть международного права и, следовательно, нет необходимости в отдельной Камере по экологическим вопросам»¹.

В рамках Комиссии международного права ООН ведется кодификация норм об ответственности международных организаций за международно-противоправные деяния. Бюро Постоянной Палаты Третейского Суда разработало и приняло Факультативные правила арбитражного рассмотрения споров с участием международных организаций.

Палата образована для облегчения государствам возможности обращения в третейский суд при возникновении споров, которые не могли быть урегулированы дипломатическим путем.

Обращение к услугам палаты не является обязательным: стороны по своему выбору могут передать спор на рассмотрение другого третейского суда, созданного по их обоюдному согласию.

Примечательно, что Палата постоянно действующим органом с определенным составом судей не является, а существует лишь постоянный список специалистов по международному праву, из которых в каждом конкретном случае образуется третейский суд.

Созданный в рамках ООН Международный трибунал по морскому праву учредил Камеру по спорам относительно морской среды для разрешения межгосударственных дел в сфере защиты и сохранения морской среды, в компетенцию которой входят вопросы защиты и сохранения морской среды, разрешаемые Трибуналом.

В Международный трибунал по морскому праву вправе обратиться не только государство, но и международная организация.

Международный трибунал по морскому праву лишь за первые 10 лет существования рассмотрел 15 дел, касающихся смежных вопросов, в том числе защиты морской среды (как то дела «О южном голубом тунце», «О заводе МОКС», «О запасах рыбы-меч»).

Международный суд экологического арбитража и примирения является неправительственной организацией, позволяющей урегулировать экологические споры путем эколого-юридического анализа спора и предоставления заинтересованным сторонам юридических консультаций, а равно путем примирения сторон и проведения судебного арбитражного процесса с вынесением решения, которое стороны заранее признали для себя обязательным, рассматривая, при этом, споры не только между государствами в лице правительств

¹ Report of the International Court of Justice. 1 august 2006 - 31 July 2007. A/62/4. P. 52.

либо компетентных органов, а также международных и национальных правительственных и неправительственных организаций, предприятий и учреждений, юридических и физических лиц.

Интересны рассмотренные им споры по возмещению вреда, причиненного в результате трансграничных загрязнений окружающей среды или иных негативных экологических воздействий трансграничного характера, споры, связанные с выявлением, оценкой, недопущением, устранением, приостановлением, прекращением экологически вредной деятельности, споры, связанные с использованием и охраной разделяемых природных ресурсов, природных комплексов и особо охраняемых природных объектов, международных пространств и природных объектов, находящихся в этих пространствах, связанные с возмещением экологического вреда и реабилитацией территорий, природная среда которых нарушена в результате военных действий или военной деятельности, а также споры по защите экологических прав граждан.

Означенные организации являются наиболее значимыми из более чем 50 рассматривающих экологические споры в настоящее время.

Между тем, постоянно действующего международного судебного органа, в чью юрисдикцию входило бы только разрешение международных экологических споров, не существует, хотя вопрос о создании единого Международного экологического суда обсуждался в конце XIX - начале XX вв., прицельно - с 1980-х гг. И в данном вопросе имеются сторонники и противники. Сторонники, например, Ю.М. Колосов, указывают на пересечение юрисдикции и фрагментацию международного права в силу множества учреждений, открытых для обращения за разрешением международного экологического спора, в силу чего именно создание единого органа приведет к объединению функций по их рассмотрению в одном органе¹. Противники, например, Элен Хэй², настаивают на отсутствии такой необходимости, опять-таки в силу наличия в настоящее время множества международных организаций, способных разрешить экологический спор; иными причинами являются неопределенность юрисдикции, недостаточная кодификация международного экологического права, а также то, что доступ к такому правосудию должны иметь не только государства, но и международные межправительственные и неправительственные организа-

¹ См.: Колосов Ю.М., Кузнецов В.И. Международное право. М., 1995. 608 с.

² См.: Бирюков М.М. Европейское право: Монография. М., 2004. С. 91.

ции, а также физические лица, необходимо создание эффективных мер контроля за выполнением решений международных судебных учреждений.

Точно можно сказать одно: в случае создания международного экологического суда это должна быть универсальная международная межправительственная организация, действующая на основании единого принятого международно-правового экологический акта, в силу специфики отрасли в ее состав подлежат включению судьи, обладающие соответствующей квалификацией или при которой необходимо создание специальной группы экспертов именно в области экологии.

■ **Биткова Л.А.**

зав. кафедрой правоведения
РГАУ-МСХА им. К.А. Тимирязева,
канд. юрид. наук, доцент

К вопросу об административной ответственности участников земельных отношений

Аннотация. В настоящей статье исследуются актуальные вопросы, касающиеся земельного правонарушения, признаваемого ЗК РФ самостоятельным основанием юридической ответственности. Автором предлагается нормативное определение понятия «земельные правонарушения». Предлагаемое понятие, основывающееся на конституционных принципах, необходимо интегрировать в отраслевом смысле. В статье приведены нормы, которые необходимо закрепить на законодательном уровне для последующего проведения мероприятий по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации, т.к. восстановление земель, приведение их в надлежащее состояние после выявления правонарушения до сих пор проблематичны.

Ключевые слова: юридическая ответственность, земельное правонарушение, экологическая безопасность, восстановление земель.

Abstract .This article examines issues of a land offense recognized in Russian Federation as a basis of legal liability. The author proposes a normative definition of the concept of "land offenses". The proposed concept, based on constitutional principles, must be integrated in a sectoral sense. The article provides norms that should be fixed in legislative for the subsequent implementation of measures to ensure the environmental safety, because land restoration, bringing them into proper condition after the detection of an offense is still problematic in Russian Federation.

Keywords: legal liability, land offense, environmental safety, land restoration.

Правовое регулирование земельных отношений осуществляется не только собственно земельно-правовыми нормами, но и с помощью норм других отраслей права, в частности, административного права. Как закреплено в ст. 74 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную ответственность.

Административная ответственность является наиболее применяемым видом юридической ответственности, призванным защищать земельные отношения. Субъектами административной ответственности выступают физические и юридические лица, которые также закреплены в качестве участников земельных отношений (ст. 5 ЗК РФ). При реализации данного института в правоприменительной деятельности возникают проблемы теоретического и практического характера.

Прежде всего, актуальным остается установление нормативного определения понятия «земельные правонарушения», на существование которых прямо указывает ЗК РФ (ст. 74, 75) как на самостоятельное основание юридической ответственности. На наш взгляд, содержание данного понятия должно быть интегрированным в отраслевом смысле и основываться на конституционном принципе использования и охраны земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 3 ЗК РФ). Не содержит действующий ЗК РФ и перечня земельных правонарушений.

Следует отметить, что конкретный перечень нарушений земельного законодательства и виды наказаний за них (в первую очередь, имеется в виду административный штраф, применяемый к гражданам, должностным и юридическим лицам) содержался в ст. 125 «Административная и уголовная ответственность за нарушение земельного законодательства» Земельного кодекса РСФСР¹. К таким нарушениям были отнесены, например, самовольное занятие земельных участков; самовольное строительство; захламление земель; порча и уничтожение плодородного слоя почвы, уничтожение межевых знаков и т.п. В дополнение граждане, должностные и юридические лица подвергались штрафу, налагаемому в административном порядке за нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель, противоправные действия

¹ Утвержден Верховным Советом РСФСР 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель; за нарушение установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению; за нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель, систематическое невнесение платежей за землю; за уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений земельного законодательства¹.

Часть указанных составов правонарушений без изменений нашли свое закрепление в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), такие как «Порча земель» (ст. 8.6), «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв» (ст. 8.7), «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» (ст. 8.8), «Самовольное занятие земельного участка» (ст. 7.1), «Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта» (ст. 10.9), «Нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов» (ст.19.9) и другие. В связи с изменением законодательства часть составов земельных правонарушений было включено в так называемые «общие» составы по вопросам контроля и надзора, уплаты установленных налогов и сборов, например, «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль» (ст.19.5), «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонару-

¹ Указ Президента РФ «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» от 16 декабря 1993 г. № 2162.

шения» (ст.19.6), либо утратили свою актуальность, например, в 2015 г. «Уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков» (ч.1 ст.7.2).

Еще одной немаловажной проблемой реализации института административной ответственности в сфере земельных отношений является, на наш взгляд, множественность субъектов административной юрисдикции, что закономерно вытекает из возложенных на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) надзорных полномочий¹, однако это не способствует снижению количества правонарушений ввиду отсутствия единого порядка взаимодействия по выявлению и регистрации земельных правонарушений в системе органов исполнительной и судебной власти.

Так, по данным Росреестра², в 2015 г. на территории Российской Федерации выявлено 147764 нарушения, из них 110535 нарушений земельного законодательства и 37229 нарушений против порядка управления и общественного порядка (ч.1 ст.19.4, ч.1. ст.19.5, ст.19.6, ст.19.7, ч.1. ст.20.25 КоАП РФ). Из всех выявленных нарушений 14503 нарушения совершено юридическими лицами, что составило 9,8% от общего количества выявленных правонарушений (в 2014 г. – 10,2%), 124316 нарушений (84,1%) совершено гражданами (в 2014 г. – 80,5%), 8945 нарушений (6,1%) совершено должностными лицами (в 2014 г. – 9,3%). Наиболее распространенным нарушением земельного законодательства является самовольное занятие земельных участков, использование их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности (в 2015 году выявлено 67946 таких нарушений, что составило 46 % от общего числа нарушений, в 2014 году было выявлено 83890 нарушений, что составило 44,7% от общего количества). При этом необходимо отметить, что по сравнению с 2014 годом количество проведенных проверок соблюдения земельного законодательства в 2015 году

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» от 2 января 2015 г. № 1.

² Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году.

уменьшилось на 18,3%, количество выявленных нарушений земельного законодательства уменьшилось на 21,2%.

По данным Россельхознадзора России¹, в рамках установленной компетенции должностными лицами Службы в 2015 году выявлено 29204 административных правонарушения (в 2013 году – 28831, в 2014 году – 33 485). Наибольшее количество правонарушений связано с несоблюдением гражданами, хозяйствующими субъектами установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, а также нарушений, связанных с неиспользованием земель сельскохозяйственного назначения для сельскохозяйственного производства (48% от общего количества выявленных нарушений).

Эти данные хотя и отражают результаты деятельности уполномоченных органов исполнительной власти, но не дают представления об эффективности мер административной ответственности в сфере земельных отношений, поскольку нет сведений о том, сколько вынесенных решений было обжаловано, например, в суд, сколько жалоб удовлетворено и т.п.

В связи с тем, что установление характера и размера ущерба от административного правонарушения относится к обстоятельствам, подлежащим обязательному выяснению по делу об административном правонарушении (ст.26.1 КоАП РФ), дискуссионным остается вопрос о порядке определения ущерба, причиненного земельным правонарушением объектам окружающей среды. Так, существующий механизм оценки размера вреда, причиненного почвам, в соответствии со стоимостью восстановительных работ (рекультивации) не всегда является соразмерным реальному ущербу, представляется, что должны быть учтены такие критерии, как рыночная стоимость земельного участка, ценность и структура почвы. Кроме того, необходимо закрепить на законодательном уровне обязательность использования части поступающих на основании судебных решений денежных средств для проведения мероприятий по обеспечению экологической безопасности нашей страны, т. к. восстановление, зе-

¹ Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору за 2015 год. Официальный сайт Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/ground/doklad2015.pdf> (дата обращения 27.02.2017).

мель, приведение их в надлежащее состояние после выявления правонарушения до сих пор проблематичны.

■ Блатова О.Д.
юрист ОМННО «Совет Гринпис»

Механизмы реализации права граждан на участие в принятии экологически значимых решений: публичные слушания, общественные обсуждения, опросы, референдумы

Аннотация: В настоящей статье рассмотрены некоторые теоретические и практические проблемы участия граждан в принятии экологически значимых решений и учёта мнения граждан. Необходимость учёта общественного мнения важна в связи с выработкой и реализацией решений в сфере градостроительства. Законодательно публичные слушания определены как «способ информирования граждан», а попытки его упразднения повлекут нарушения прав граждан, многочисленные конфликты и отсутствие реального учёта интересов людей. Автором указано, что предложения в итоговых документах различных мероприятий должны быть учтены, а формы учёта общественного мнения должны быть усовершенствованы и чётко регламентированы. Ключевые слова: участие граждан, экологически значимые решения, учёт мнения граждан, учёт общественных интересов.

Abstract. This article discusses theoretical and practical problems of citizen participation in making environmentally significant decisions and taking into account the opinions of citizens. The need to take into account public opinion is important in connection with the development and implementation of decisions in the field of urban development. Legislative public hearings are defined as "a way of informing citizens", and attempts to abolish it will entail violations of citizens' rights, numerous conflicts and the lack of real consideration of people's interests. The author indicates that the proposals in the final documents of various events should be taken into account, and the forms for taking into account public opinion should be improved and clearly regulated.

Keywords: citizen participation, environmentally significant decisions, taking into account citizens' opinions, taking into account public interests.

Проблемы участия граждан в принятии экологически значимых решений, а также учёта мнения граждан, часто становятся предметом обсуждения. В последнее время эти проблемы зачастую рассматриваются в связи с выработкой и реализацией решений в сфере градостроительства.

В ноябре 2015 г. указанные темы обсуждались в ходе Общероссийского гражданского форума (далее — ОГФ) и были отражены в

итоговых предложениях¹, 21 марта 2016 г. Совет по правам человека при Президенте РФ (далее - СПЧ) провёл в Москве специальное заседание на тему «Обеспечение прав на благоприятную окружающую среду и учёт мнения граждан при формировании и реализации градостроительной политики»², 31 января 2017 г. состоялся «круглый стол» на тему: «Участие граждан в принятии градостроительных решений», организованный Комитетом гражданских инициатив (далее - КГИ)³.

Часть 1 ст. 32 Конституции РФ, ст. 3 и ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 07.01.2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», иные нормативные правовые акты закрепляют право граждан на участие в принятии экологически значимых решений.

Действующее законодательство предусматривает различные механизмы реализации этого права: публичные слушания, общественные обсуждения, опросы, референдумы.

Публичные слушания являются обязательной процедурой в процессе принятия большинства градостроительных решений⁴, которые, безусловно, относятся к экологически значимым. Огромное количество публичных слушаний проводится по проектам документов территориального планирования и документов планировки территории. Как отмечено в рекомендациях СПЧ, выработанных по итогам спецзаседания (далее – Рекомендации), зачастую публичные слушания проходят с грубыми процедурными нарушениями.

После многочисленных споров, в том числе судебных, о статусе публичных слушаний и о том, является ли мнение, выраженное их участниками, обязательным для реализации, Конституционный Суд РФ в п. 1 и 2.1 Определения от 15.07.2010 г. № 931-О-О соответственно высказал следующую правовую позицию: «...публичные слушания являются лишь способом информирования населения о готовящемся градостроительном решении, а потому не порождают для истицы каких-либо прав и обязанностей, не нарушают её права и свободы, не влекут позитивных или негативных последствий...», «...публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регули-

¹ Режим доступа: civil-forum.ru/forums/2015/itog/.

² Режим доступа: president-sovet.ru/events/special/read/31/.

³ Режим доступа: komitetgi.ru/news/news/3085/.

⁴ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

руется их проведение, не являются формой осуществления власти населением»¹.

Несмотря на то, что публичные слушания определены всего лишь как «способ информирования граждан», постоянно предпринимаются попытки сузить сферу применения данного механизма либо вовсе его упразднить. В 2017 г. в Государственную Думу был внесён законопроект², согласно которому предлагается отменить публичные слушания по «градостроительным вопросам», заменив их общественными обсуждениями. При этом в законопроекте не предусмотрен такой важный этап «обсуждений» как очное собрание их участников. Замечания и предложения могут быть направлены через специальные интернет-сайты, по обычной почте либо посредством оставления записей в журналах на экспозициях.

Важно отметить, что «участие в публичных слушаниях» через электронные ресурсы не может быть проверено на соответствие действительности и требованиям закона: невозможно оценить, имеет ли «зарегистрировавшийся» законное право на участие в публичных слушаниях (в частности, в зависимости от места работы/жительства), своим ли именем он назвался, не использует ли чужие персональные данные для регистрации и «выражения» мнения. Тем не менее в Москве уже принято постановление Правительства Москвы от 08.10.2015 г. № 653-ПП «О проведении в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов», в связи с чем СПЧ в Рекомендациях выразил обеспокоенность данными действиями.

Сходен с публичными слушаниями и такой механизм как общественные обсуждения: и по статусу, и по процедуре. Наиболее часто общественные обсуждения проводятся при подготовке проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполни-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».

² Режим доступа: asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=133118-7.

тельной власти¹ и при проведении оценки воздействия на окружающую среду².

Правовое регулирование проведения публичных слушаний и общественных обсуждений обладает весьма существенными недостатками, оказывающими решающее влияние на результативность данных механизмов: в законодательстве не содержится ни определения термина «учёт мнения граждан», ни разработанного механизма данного «учёта». Кроме того, не определено в законодательстве и понятие «участие в принятии решений». В связи с этим возникает неопределённость: что же такое «участие в принятии решений» - это чисто механическое, формальное действие, которое может заключаться в присутствии на собрании участников слушаний, ознакомлении с экспозицией, оставлении замечаний и предложений, - без каких-либо гарантий реализации высказанного мнения, либо это некий механизм, позволяющий влиять на содержание решения, менять это содержание?

Сложившаяся неопределённость порождает многочисленные конфликты и, зачастую, отсутствие реального учёта интересов людей.

К механизмам реализации права граждан на участие в принятии решений относятся и опросы, используемые относительно редко и не имеющие закреплённой процедуры. В 2014 г. по инициативе Правительства Москвы «для проведения открытых референдумов в электронной форме» был создан проект «Активный гражданин»³. Безусловно, голосования на данной электронной платформе не имеют ничего общего с законодательно закреплённой процедурой референдумов, являясь, по сути, не референдумами, а опросами.

Нужно отметить, что голосования через платформу «Активный гражданин» обладают теми же основными недостатками, что и любые другие выявления мнений в «электронной форме»: результаты таких голосований не могут быть проверены на соответствие действительности.

¹ Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»).

² Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

³ Режим доступа: ag.mos.ru.

Имеется и определённая специфика использования платформы «Активный гражданин», заключающаяся в том, что важные вопросы, требующие профессиональных знаний в сфере охраны окружающей среды, выносятся на голосование жителей, не имеющих необходимых компетенций для их решения. При этом мнение, высказанное гражданами, становится обязательным для исполнения.

Примером этому могут быть голосования по определению режимов ухода за газонами и сбора листового опада. На основании результатов этих голосований в 2015 и 2016 гг. были внесены соответствующие изменения в Правила создания, содержания и охраны зелёных насаждений и природных сообществ города Москвы, утверждённые постановлением Правительства Москвы от 10.09.2002 г. № 743-ПП. Так, в соответствии с новой редакцией от 30.08.2016 г. абз.3 п. 4.2.2. Правил формулируется следующим образом: «Сгребание листа на газонах, расположенных на дворовых территориях, осуществляется в ином порядке, если жителями многоквартирных домов и жилых домов на этих дворовых территориях принято решение об ином порядке сгребания листа на газонах по результатам опросов на проекте «Активный гражданин». В этом случае сгребание листа производится в соответствии с порядком, определённым по результатам опроса на проекте «Активный гражданин»¹. Подобные формулировки являются по сути передачей отдельных государственных полномочий гражданам, что законодательством не предусмотрено.

В 2015 г. ОГФ в итоговых предложениях форума, а в 2016 г. – СПЧ в Рекомендациях выразили обеспокоенность действиями Правительства Москвы в связи с учащающимися случаями принятия им решений по результатам голосований на сайте проекта «Активный гражданин». Было отмечено, что недопустимо использовать голосования на электронном ресурсе, достоверность результатов которых не может быть проверена, для принятия органами государственной власти решений по вопросам, требующим специальных профессиональных знаний.

Ещё один механизм реализации права граждан на участие в принятии экологически значимых решений – референдум. Референдум выгодно отличается от других рассмотренных механизмов своим статусом: согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ референдум является высшим и непосредственным выражением власти народа. Решение

¹ Постановление Правительства Москвы от 10.09.2002 № 743-ПП «Об утверждении Правил создания, содержания и охраны зелёных насаждений и природных сообществ города Москвы».

референдума не требует какого-либо дополнительного утверждения властными структурами, оно обладает высшей юридической силой, является обязательным. Отменено или изменено решение референдума может быть только лишь другим решением референдума по тому же вопросу, однако организован такой повторный референдум может быть не ранее чем через два года после проведения предыдущего (п. 1, 6 ст. 73 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Благодаря такому правовому статусу референдум является весьма трудоёмким, но одновременно и самым эффективным способом участия граждан в принятии решений. Вместе с тем именно из-за статуса референдума инициативы по его проведению постоянно наталкивались и наталкиваются на активнейшее противодействие как органов власти, так и хозяйствующих субъектов.

Исследования автора данной статьи показывают, что с 1993 г. в Российской Федерации гражданами и экологическими объединениями были предприняты как минимум 43 попытки организации и проведения экологических референдумов (в их числе 1 попытка проведения всероссийского референдума). При этом удачными (такими, в результате проведения которых было успешно обеспечено участие граждан в управлении делами государства) можно назвать только несколько из них. В большинстве случаев инициативы были остановлены органами государственной власти на различных этапах их реализации. В некоторых случаях причиной неудачи организации и проведения экологических референдумов стало не вполне чёткое следование требованиям законодательства самих инициаторов референдумов.

В Докладе уполномоченного по правам человека в РФ «Нарушение экологических прав граждан в России», подготовленного в 2002 г.¹, отмечалось, что «Все случаи немногих проведённых референдумов и более многочисленные попытки организовать проведение референдумов... показывают, что конституционное право граждан на прямое, непосредственное участие в управлении делами государства в области решения экологических проблем в настоящее время в России реализовать крайне сложно». Со времени издания доклада ситуация не изменилась.

¹ Нарушение экологических прав граждан в России. Материалы к докладу уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Зелёный мир. 2003 г. №3 – 4. С. 18.

К сожалению, приходится констатировать, что используемые в настоящее время правовые механизмы не обеспечивают действительное участие граждан в принятии экологически значимых решений, выявление и учёт их мнения. В некоторых случаях это связано с несовершенством соответствующих правовых норм, в некоторых – с несовершенством правоприменения.

Определённые рекомендации по совершенствованию правового регулирования в данной сфере были даны в итоговых документах мероприятий, о которых говорилось в начале данной статьи. В частности, СПЧ в Рекомендациях предложил органам государственной власти усовершенствовать и чётко регламентировать процедуру публичных слушаний, «повысить» их статус, предусмотрев требование об обязательной реализации мнения, высказанного гражданами в ходе публичных слушаний, и выступить с соответствующей законодательной инициативой.

■ **Брославский Л.И.**

консультант юридической фирмы
«З.Брославский /Вейман» (Лос-Анджелес, США),
доктор права США PhD (law), канд. юрид. наук,
доцент

Суд и охрана окружающей среды в США

Аннотация. Настоящая статья посвящена теоретическим и практическим вопросам строения судебной власти в США для возможности последующего сравнения с иными государствами. Автором рассмотрены особенности охраны окружающей среды при рассматриваемой форме государственных органов, а также приведены примеры судебной практики и сделаны выводы о прослеживаемых тенденциях – экономической целесообразности как цель рассмотрения дела, в частности, отмечается, что израсходованные средства, дополнительные расходы и т.п. не являются основанием для отступления от требований закона, особенно при рассмотрении вопроса приоритета публичных или общественных интересов.

Ключевые слова: строение судебной власти в США, особенности охраны окружающей среды в США, тенденции развития охраны окружающей среды в США.
Abstract .This article is devoted to theoretical and practical issues of the structure of the judiciary in the United States for the possibility of subsequent comparison with other states. The author tells about the features of environmental protection in the form of state bodies and about examples of judicial practice and conclusions on the observed issues, in particular, it is noted that the spent funds, additional costs, etc. are not grounds for

derogation from the requirements of the law, especially when considering the priority of public or public interests.

Keywords: the structure of the judiciary in the United States, environmental protection in the United States, trends in the development of environmental protection in the United States.

1. Судебная система США строится на принципе разделения властей и с учётом особенностей американского федерализма, “двойного федерализма”. Суть его в том, что действуют две параллельные, независимые друг от друга системы (федеральные и штатов) законодательных, исполнительных и судебных органов. Законы принимаются и Конгрессом США, и законодательными собраниями штатов – субъектов федерации, наделённых суверенными правами. При этом, разумеется, действует принцип верховенства федеральных законов. Системы исполнительной власти, органов надзора, судов, прокуратуры и тюремных учреждений функционируют на началах взаимного сотрудничества и партнёрства (“кооперативный” федерализм), а не субординации и подчинения.

В отличие от России, в США нет отдельной системы арбитражных судов. Все споры, включая хозяйственные споры между юридическими лицами, рассматриваются судами общей юрисдикции. В США нет Конституционного суда, его функции выполняет Верховный суд США. В систему федеральных судов входят окружные и апелляционные суды и Верховный суд США – высший судебный орган страны. Федеральные суды США не являются высшей инстанцией единой судебной иерархии. Они могут рассматривать дела по первой инстанции. Это окружные суды, решения которых обжалуются в апелляционные суды, а решения последних – в Верховный суд США.

Каждый штат имеет свою систему судов – двух или трёх ступенчатую, независимую от федеральной. Федеральные суды рассматривают дела, связанные с соблюдением, исполнением и применением федерального законодательства, а суды штатов – законодательства данного штата. В сфере экологии действуют федеральные законы и законы штатов. Гражданские, административные и уголовные дела относятся к юрисдикции и федеральных судов и судов штатов.

2. Общее (прецедентное) право – неотъемлемая часть системы правового регулирования в сфере экологии, несмотря на развитую систему природоохранного законодательства. Его задачи: судебная охрана окружающей среды в целях поддержания и обеспечения её надлежащего качества и возмещения экологического вреда; судебная защита физических и юридических лиц и возмещение вреда, причинённого

жизни и здоровью граждан, а также имуществу и собственности физических и юридических лиц. Они решаются в рамках гражданско-правового института torts, аналога института “обязательства вследствие причинённого вреда” (глава 59 ГК РФ). Взаимодействие и взаимосвязь писаного и общего права заключается в следующем. Писаное право, законодательство США в значительной степени формировалось на базе общего права. Сложившиеся в судебной практике положения закреплялись затем в законодательных актах. Классическими примерами этого в сфере экологии являются: обязательная оценка возможного негативного воздействия на окружающую среду при утверждении проектов и программ тех или иных работ (Закон 1970 г. “О национальной политике в области охраны окружающей среды”); право граждан на предъявление исков о возмещении экологического вреда, закреплённое в большинстве основополагающих природоохранных законов; солидарная ответственность и ответственность независимо от вины (законы “Об устранении последствий компенсациях и возмещении экологического вреда” 1980 г., с дополнениями 1986 г. и “О загрязнении окружающей среды в результате утечки нефти” 1990 г.).

Общее право не только “прокладывает дорогу” писаному праву, но и дополняет его. По американскому праву, в отличие от российского, возмещение причинённого вреда осуществляется не только в виде взыскания положительного ущерба и упущенной выгоды (компенсационные выплаты), но и взыскания с нарушителя штрафных выплат. Они взыскиваются в пользу истца, если суд установит, что действия или бездействие нарушителя носили умышленный, злостный характер или имели место преступная небрежность, различные формы принуждения и обмана, либо иные отягчающие обстоятельства. Взыскание компенсационных выплат предусмотрено законодательными актами. Штрафные выплаты взыскиваются в соответствии с положениями общего права.

3. В зависимости от субъектного состава и основания, можно выделить следующие виды рассматриваемых судами дел,

Дела о разграничении полномочий Конгресса США и legislatures отдельных штатов, а также органов законодательной и исполнительной власти; о несоответствии законов штатов федеральным законам; о компетенции и ответственности (обязанности) госорганов; о признании недействительными нормативных актов органов управления. Особая разновидность последних – дела о правомерности принятия стандартов и других обязательных документов технического регулирования и обоснованности закреплённых в них норм, требований

и правил. В отношении всех этих дел применяется термин *judicial review*, т.е. судебный пересмотр актов законодательной и исполнительной власти, имея в виду проверку их обоснованности, правомерности и законности. Дела, вытекающие из нарушения государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами правовых норм и правил законодательства и невыполнении возложенных на них обязанностей. Дела о применении санкций и мер юридической ответственности, предусмотренных гражданским, административным и уголовным правом. Гражданско-правовые споры подразделяются на иски: о возмещении экологического вреда; о возмещении вреда, причинённого здоровью граждан, а также возмещении убытков, причинённых имуществу и собственности физических и юридических лиц в результате правонарушения. Эти дела заканчиваются чаще всего мировым соглашением (*settlement*) без судебного разбирательства. Оно утверждается судом и подлежит обязательному исполнению в том же порядке, что и вынесенное судом решение. Истцами по делам о возмещении экологического вреда являются государственные органы исполнительной власти. Иски граждан и общественных экологических организаций – отдельная категория исков. В большинстве случаев иски о возмещении собственно экологического вреда, т.е. защите публичных, общественных интересов, предъявляются не самими гражданами, а создаваемыми ими на добровольных началах общественными экологическими организациями. Нередко они предъявляют их вместе с государственными органами.

Граждане обычно предъявляют иски о защите своих, личных интересов. Эти иски подразделяются на индивидуальные и коллективные. Особенность коллективных исков в том, что потерпевшие, физические и юридические лица, вправе присоединиться к иску и потребовать возмещения причинённого им вреда даже после разрешения спора, т.е. когда вынесено решение суда либо ответчик заключил с первоначальными истцами утверждённое судом мировое соглашение. “Вторичным истцам” также будет выплачена компенсация, разумеется, если они представят доказательства причинения им вреда в результате нарушения ответчиком природоохранного законодательства. Практика коллективных исков свидетельствует об их эффективности как правового средства защиты интересов граждан. Такие иски позволяют им избежать длительной и дорогостоящей судебной процедуры, неравной борьбы с крупными компаниями. В качестве примеров можно привести две крупнейшие в истории США экологические катастрофы, вызванные утечкой нефти у берегов Аляски (1989 г.) и в Мексиканском

заливе (2010 г.). Компенсацию получили тысячи потерпевших¹. Дела о возмещении экологического вреда, причинённого правомерными действиями. Названные ранее законы 1980 г. и 1990 г. предусматривают ответственность природопользователя, который обязан возместить причинённый экологический вред, даже если его действие (бездействие) нельзя квалифицировать как экологическое правонарушение. Они ввели понятие “потенциально ответственная сторона”. Это может быть собственник, владелец или иной хозяйствующий субъект, использующий на законных основаниях, в том числе на договорных началах, объекты окружающей среды. Их ответственность презюмируется. Ведь ухудшение качества окружающей среды возможно явилось результатом их собственной деятельности или бездействия.

Поэтому именно природопользователи обязаны обеспечить надлежащее качество окружающей среды: проведение необходимых восстановительных работ за свой счёт, своими средствами либо привлекая для этого на договорных началах организации, специализирующиеся на проведении таких работ. Более того, они несут ответственность за прошлый, “унаследованный вред”. Если они не выполнили свои обязанности, Агентство по охране окружающей среды при любых обстоятельствах должно обеспечить скорейшую очистку загрязнённых мест, привлекая в качестве подрядчиков компании, имеющие сертификат для проведения такого рода работ. Все расходы, оплачиваемые из федерального фонда, должны быть возмещены ответственной стороной. В противном случае, компенсационные суммы и штрафы взыскиваются с неё в принудительном порядке по иску Агентства.

Аналогичная система действует в штатах.

В гражданско-правовом порядке могут рассматриваться дела о применении административных санкций и ответственности (запрет, штраф, конфискация, обязательные указания об устранении нарушений, и др.). Истцы по этим делам – контролирующие органы, федеральные и штатов. Главная особенность рассматриваемых американскими судами дел об уголовной ответственности за экологические преступления в том, что субъектов ответственности являются как физические, так и юридические лица. Взыскиваемые с них штрафы выполняют не только карательные, стимулирующие, но и компенсационные функции. В

¹ См., подробнее: *Брославский Л.И.* Экология и охрана окружающей среды. Законы и реалии США и России. М., 2013; *Ответственность за окружающую среду и возмещение экологического вреда. Законы и реалии России, США и Евросоюза.* М., 2014.

современных условиях ухудшения качества, а зачастую и деградации окружающей среды, это имеет принципиальное значение.

4. Решения Верховного суда США играют важную роль в реализации государственной экологической политики. Так, Закон “Об охране атмосферного воздуха” 1970 г. (с дополнениями 1977 и 1990 г.г.) не включил парниковые газы в перечень загрязняющих веществ, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, нормативы выброса которых должно быть закреплены в обязательных федеральных стандартах. Верховный суд США, рассмотрев иск штата Массачусетс, ряда других штатов, а также общественных экологических организаций, к федеральному Агентству по охране окружающей среды пришёл к следующим выводам. Первый: парниковые газы являются загрязняющими веществами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду и здоровье граждан. Второй: Агентство не только вправе, но и обязано во исполнение названного Закона регламентировать допустимое количество содержания их в атмосфере. Цель Закона – обеспечение и поддержание надлежащего качества атмосферного воздуха. Поэтому приведенный в нём перечень не является исчерпывающим. В судебной практике прослеживается тенденция – экономическая целесообразность, израсходованные средства, дополнительные расходы и т.п. не являются основанием для отступления от требований закона. Эту позицию занял Верховный суд по делу о сооружении дамбы на реке штата Теннесси. Иск был предъявлен в связи с тем, что дамба создаст угрозу жизнедеятельности охраняемых законом водных живых организмов. Конгресс одобрил ассигнования на реализацию этого проекта, и к моменту предъявления иска 53 млн. долл. уже были истрачены. Тем не менее, суд вынес решение о запрете строительства.

■ **Вершило Н.Д.**

профессор кафедры земельного и экологического права РГУП, д-р юрид.наук

Проблемы и перспективы экологического образования в России

Аннотация: в статье анализируются проблемы и перспективы экологического образования в Российской Федерации. Говорится о том, что экологическое образование необходимо для формирования подлинного человеческого отношения к природе, определения допустимой меры преобразования природы, усвоения специфических

социоприродных закономерностей и нормативов поведения, при которых возможно дальнейшее существование и развитие человека. Делается вывод о том, что следует разработать и законодательно закрепить механизм экологической аттестации кадров всех сфер деятельности в обществе, связанной с природопользованием, а Министерству науки и высшего образования Российской Федерации необходимо разработать комплекс мер по совершенствованию и актуализации экологического образования как части экологической политики России.

Ключевые слова: экологическое образование, устойчивое развитие, природа, экологизация, экологическое воспитание, экологическая культура.

Abstract. the article analyzes the problems and prospects of environmental education in the Russian Federation. It is said that environmental education is necessary for the formation of a genuine human attitude to nature, the definition of permissible measures of transformation of nature, the assimilation of specific socio-natural laws and norms of behavior in which the further existence and development of man is possible. It is concluded that it is necessary to develop and legislate the mechanism of environmental certification of personnel in all spheres of activity in the society related to environmental management, and the Ministry of science and higher education of the Russian Federation should develop a set of measures to improve and update environmental education as part of the environmental policy of Russia.

Key words: ecological education, sustainable development, nature, ecologization, ecological education, ecological culture.

Долгое время образование в России с учетом специфики исторического наследия рассматривалась исключительно как социальное благо, но к сожалению в настоящее время мы видим, как данное благо трансформируется в то, что принято называть образовательным сервисом¹, но одним из основных направлений перехода России к устойчивому развитию, как справедливо отмечал 27 декабря 2016 г. на заседании Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» В.В. Путин это решение задачи поэтапного перехода России к модели устойчивого развития, и не просто к модели устойчивого развития, а экологически устойчивого развития² поэтому думается, что для формирования эффективной системы пропаганды идей устойчивого экологического развития и создание соответствующей системы воспитания и обучения большая роль должна быть отведена экологическому образованию, а не формированию компетенций в данной сфере. И это не случайно³.

¹ Огаров А. Гибридное образование для развития бизнеса // Стратегия 2016. №3. С.42-47.

² См.: Заседание госсвета. Режим доступа: www.kremlin.ru/events/president/news/53602.

³ Вершило Н.Д. Эколого–правовые основы устойчивого развития / Под ред. М.М. Бринчука. М., 2008. С.162.

Важно сформировать у каждого гражданина чёткую позицию в отношениях с природой, чтобы он понимал, как его бытовое поведение влияет на глобальные природные процессы. Отсутствие необходимого уровня экологической грамотности, неготовность объективно оценить соответствующую информацию способствуют росту уровня экологического нигилизма, а значит, отрицанию любого развития.

Смысл перехода на модель устойчивого развития - не столько в сбалансировании экологических и экономических требований, сколько в создании новой системы нравственно-духовных и социально-политических ценностей общества устойчивого развития (и, в конце концов, новой парадигмы развития общества), которые предрасполагают его к преобразованию в сферу разума, по мере их освоения массовым сознанием, в новую цивилизацию в процессе реализации новой парадигмы. Задача России, впрочем, как и других стран, сейчас состоит в разработке государственной стратегии перехода на модель устойчивого развития, соответствующую ее экономическому, интеллектуальному, духовному, экологическому и ресурсному потенциалу¹. Путь выживания человечества лежит через развитие и распространение экологического образования. Образовательная система в ее ноосферно-образовательном ракурсе призвана изменить сознание людей на протяжении нескольких поколений. Результатом ноосферного образования и соответствующей системы воспитания, а также просвещения и пропаганды идей устойчивого развития должны стать новые общецивилизационные ценности, которые во многом опровергают сложившиеся стереотипы мышления². Главным основанием экологического образования следует считать конституционно закрепленное право каждого человека на благоприятную окружающую среду. Качество окружающей среды, в свою очередь, определяет здоровье — основное право человека и главную цель развития цивилизации. Поэтому экологическое образование должно проникнуть в структуру образования, стать одним из ее важнейших оснований. Экологическое образование необходимо для формирования подлинного человеческого отношения к природе, определения допустимой меры преобразования природы, усвоения специфических социоприродных закономерностей и нор-

¹ Новая парадигма развития России в XXI веке. Комплексные исследования проблем устойчивого развития: цели и задачи / Под ред. В.А. Коптюга, В.М. Матросова, В.К. Левашова. М., 2000. С. 51.

² Экологическое образование и устойчивое развитие. М., 1996. С. 209.

мативов поведения, при которых возможно дальнейшее существование и развитие человека¹. Правовое регулирование общественных отношений в области экологического образования - сложная и многогранная проблема. Хотя на первый взгляд, казалось бы, явление, имеющее чисто юридическое содержание, оно, тем не менее, связано с различными областями человеческой деятельности – правовыми и экологическими, с одной стороны, образовательными и мировоззренческими – с другой².

Экологическое образование в нашей стране официально признано одним из ведущих направлений совершенствования образовательных систем, поскольку оно формирует экологическое сознание, ответственное отношение к окружающей среде и здоровью, направленное на формирование здорового образа жизни, характеризующегося гармонией в отношении человека с окружающей средой, на обеспечение экологически безопасного устойчивого развития России и всего мирового сообщества³.

Под экологическим образованием понимается непрерывный процесс обучения, направленный на усвоение систематизированных знаний об окружающей среде, умений и навыков природоохранной деятельности, формирование общей экологической культуры⁴.

На наш взгляд, введение в содержание экологического образования идей устойчивого развития позволяет воссоздать связь политических, социальных, правовых, естественно-научных аспектов экологического образования⁵.

Для современной системы образования, преобладающего на сегодняшний день в Российской Федерации, остаются актуальными слова известного американского эколога А. Леопольда, прозвучавшие более полувека назад, о том, что необходимо всемерно расширять экологическое образование и просвещение⁶. Именно экологическое

¹ *Осипов И.О.* Политические аспекты экономического состояния России XXI века – необходимость формирования и развития экологического сознания в современном обществе. М., 2001. С. 218; Экологическое образование и устойчивое развитие. С. 114.

² *Искандарова М.Р.* Правовое регулирование экологического образования в контексте концепции устойчивого развития. Уфа, 2004. С.8.

³ Открытое общество и устойчивое развитие: местные проблемы и решения. М., 2002. Вып. X. С. 23.

⁴ Там же. С. 114.

⁵ *Вершило Н. Д.* Указ. соч. С. 165.

⁶ Приоритеты национальной экологической политики России / Под ред. В.М. Захарова. М., С. 77.

образование должно стать главной движущей силой грядущей экологической революции, равной по своему значению сельскохозяйственной (неолитической) революции¹.

На наш взгляд, конечной целью экологического воспитания и образования является воспитание экологической культуры личности как части общей культуры человека, а также формирование экологического сознания. В той степени, в какой в процессе образования будет использована природа, будут сформированы экологическая культура и сознание².

Экологизация сознания должна идти рационально и целенаправленно, а не стихийно-эмпирически, и этому должны способствовать различные социальные институты и виды деятельности. Основным интеллектуальным фундаментом экологизации сознания населения (и формирования экологического сознания как высшей формы результата этого процесса) должны стать полученные и разрабатываемые экологические научные знания и информация в самых разнообразных областях³. Экологизация сознания происходит как стихийно, так и под влиянием каких-либо целенаправленных факторов. Общественный масштаб она приобретает под воздействием системных факторов, особенно экологического образования, экологического просвещения и воспитания, экологического законодательства и общественной экологической деятельности. Под их влиянием экологическая парадигма вытесняет или отодвигает на задний план в сознании людей классовые, национальные, религиозные, собственнические конструкции и становится господствующей в представлениях людей о ценностях и стратегической направленности бытия⁴.

Впрочем, было бы наивно считать, что только лишь экологическое образование спасет мир, эта приоритетность распространяется на все образование в целом⁵. Образование, в первую очередь высшее, — единственный способ сохранить, репродуцировать и создать новую интеллектуальную элиту, и тем самым обеспечить переход России

¹ Зеленый мир. 1995. № 36; Экологическое образование и устойчивое развитие. С. 9.

² *Вершило Н.Д.* Указ. соч. С. С.172.

³ Введение в социальную экологию. М., 1994. С. 251.

⁴ *Алексеев С.М., Сосунова И.А., Борискин Д.А.* Экология, экономика, социум: состояние, тенденции, перспективы. М., 2002. С. 132.

⁵ Зеленый мир. 1995. № 36; Экологическое образование и устойчивое развитие. 1996. С. 9.

на стадию современного индустриально - информационного общества. Однако в общенациональном масштабе решить проблему достаточно качественного и вместе с тем общедоступного образования, используя лишь новейшую информационно телекоммуникационную технологию, невозможно¹.

В образовательной системе России, как и в других социальных сферах, реформы осуществляются на основе определенного концептуального видения (или качественной модели) образования, которое и создает стратегию соответствующих преобразований. Если же пока нет четко продуманной, устремленной в будущее стратегии общего реформирования России, то отсутствует и адекватная концепция действий в области образования. Анализ принятых и готовящихся законов и программ образования показывает, что они отстают от запросов социальной жизни, а способы их «изготовления» напоминают метод проб и ошибок в сочетании с методом латания дыр².

В настоящее время следует приложить максимум усилий специалистам, в том числе и правоведам, для комплексной разработки стратегии формирования экологической культуры населения на основе идей устойчивого развития. Поэтому в первую очередь необходимы создание и распространение новых форм и методов эколого-образовательной деятельности и для этого следует рекомендовать Государственной Думе Российской Федерации инициировать создание рабочих групп по подготовке и внесению изменений и дополнений в нормативные акты и в частности в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» нормы о всеобщем, комплексном экологическом образовании, воспитании и просвещении. Кроме того, следует разработать и законодательно закрепить механизм экологической аттестации кадров всех сфер деятельности в обществе, связанной с природопользованием. Министерству науки и высшего образования Российской Федерации необходимо разработать комплекс мер по совершенствованию и актуализации экологического образования как части экологической политики России, для повышения социального статуса экологического образования как части системы образования.

¹ *Ракитов А.В.* Будущее России: социально-технологическая модель // *Общественные науки и современность.* 1996. № 2. С.10.

² *Вершило Н.Д.* Указ. соч. С. С.175.

■ **Винокуров А.Ю.**

директор НИИ Академии Генеральной
прокуратуры РФ, д-р юрид. наук, профессор

О некоторых аспектах деятельности НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в земельной и экологической сферах (к 10-летию Академии)

Аннотация: в статье нашли отражение отдельные результаты деятельности коллектива Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в части исследования проблем, связанных с осуществлением органами прокуратуры надзорной и иной деятельности по укреплению законности в сфере земельных и экологических правоотношений. Отмечается актуальность проблематики с точки зрения перспектив ее дальнейшей разработки. Ключевые слова: земельные правоотношения, деятельность прокуратуры, научные исследования, прокурорский надзор, экологические правоотношения.

Abstract. the article reflects some of the results of the staff of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation in the study of problems related to the implementation of Supervisory and other activities of the Prosecutor's office to strengthen the rule of law in the field of land and environmental relations. The relevance of the problem in terms of prospects for its further development is noted.

Keywords: land legal relations, activity of Prosecutor's office, scientific researches, Prosecutor's supervision, ecological legal relations.

В марте 2017 г. исполнилось десять лет со дня образования Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Академия). Данное обстоятельство, а также то, что текущий год объявлен Президентом России Годом экологии, позволяют подвести краткий итог деятельности Научно-исследовательского института Академии в земельной и экологической сферах.

Полагаю возможным начать с печального факта, коим является ликвидация в процессе одного из организационно-штатных мероприятий отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экологии в составе НИИ Академии в 2011 г., который был создан в середине 1990-х гг. и за свою более чем пятнадцатилетнюю историю сумел наработать весомый потенциал на закрепленном за ним участке. На раннем этапе этот отдел возглавляли доктор юридических наук В.Д. Ермаков и Э.Н. Жевлаков, а в последующие годы – кандидаты юридических наук М.В. Королева и Г.Н. Шарова С 2009 по 2011 гг. в этом отделе довелось поработать

и мне в должности сначала ведущего, а затем и главного научного сотрудника. В настоящее время вопросы прокурорского надзора и законности в экологической сфере отнесены к компетенции отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Говоря о достижениях коллектива НИИ Академии, в первую очередь отмечу защищенные за последние 10 лет диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность» (до 2012 г. специальность носила несколько иное название), затрагивающие вопросы прокурорского надзора как в земельной, так и в экологической сферах, а именно, работы Т.В. Ашитковой «Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства» (2008 г.), О.В. Калугиной «Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации» (2013 г.), Е.Ю. Шершневой «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и защите лесов» (2014 г.), Е.В. Куриловой «Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности в экологической сфере» (2014 г.), Е.А. Куницыной «Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства» (2015 г.).

Серьезных теоретических работ по рассматриваемой проблематике фактически не готовилось. Следует отметить лишь монографию «Проблемы предупреждения экологических правонарушений», подготовленную докторами юридических наук А.Ю. Винокуровым и Ю.Е. Винокуровым в 2008 г.

Определенное теоретическое значение имеют подготовленные коллективом НИИ Академии научные доклады «Проблемы обеспечения экологической безопасности современной России» (2010 г.), «Проблемы законности в деятельности органов публичной власти по выявлению, предупреждению, пресечению экологических правонарушений и устранению их последствий» (2011 г.), «Прокурорский надзор за исполнением лесного законодательства» (2011 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере землепользования» (2015 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов» (2015 г.), а также аналитический доклад «Проблемы ответственности за самовольный захват земли» (2011 г.)

В план работы НИИ Академии на 2017 г. включена подготовка научных докладов «Правовые основы и практика участия прокуроров в рассмотрении судами дел в сфере земельных правоотношений» и «Проблемы борьбы в незаконным экспортом леса».

Одним из ключевых направлений деятельности Института является методическое обеспечение деятельности органов прокуратуры и если говорить о соответствующей литературе, то следует отметить, что основной ее массив пришелся на период до 2011 г., то есть до упомянутой выше ликвидации специализированного отдела. Речь идет о пособиях «Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе» (2007 г.), «Прокурорский надзор за исполнением лесного законодательства Российской Федерации» (2007 г.), «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства в Вооруженных Силах Российской Федерации» (2008 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законов о землепользовании в Вооруженных Силах Российской Федерации» (2008 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране и использовании водных ресурсов и водных биоресурсов» (2009 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха» (2010 г.), «Участие прокурора в рассмотрении арбитражными судами дел, связанных с оборотом земель сельскохозяйственного назначения» (2010 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране и использовании земель» (2010 г.), «Государственный контроль в сфере охраны окружающей среды» (2010 г.). В последние годы были подготовлены пособия «Прокурорский надзор за исполнением законов об обеспечении экологической безопасности гидротехнических сооружений» (2014 г.), «Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства» (2014 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов» (2015 г.). Кроме того, экологические вопросы включены в известные практикам пособия издательства «Юрайт» - «Настольную книгу прокурора» (под общей редакцией С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус, выдержало начиная с 2012 г. 4 издания) в виде параграфа «Надзор за исполнением законов в сфере экологии», а также в «Образцы документов прокурорской практики» (под общей редакцией А.Э. Буксмана и О.С. Капинус, выдержало с 2014 г. 2 издания), где в разделе 15 содержатся образцы, основанные на экологической проблематике.

Также можно назвать методические рекомендации «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о недропользовании и обеспечении экологической безопасности в сфере функционирования предприятий нефтегазодобывающего комплекса» (2007 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего обеспечение экологической безопасности водных объектов при эксплуатации морского и внутреннего водного транспорта» (2009 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях и объектах» (2011 г.), хотя необходимо отметить, что этот вид методической продукции в последние годы снизился до минимума с учетом решения соответствующих задач непосредственно в подразделениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Определенное место в нашей работе занимают информационно-аналитические материалы, среди которых следует назвать обзоры и справки «Обеспечение экологической безопасности пищевых продуктов и лекарственных препаратов средствами прокурорского надзора» (2008 г.), «Состояние законности в сфере земельных правоотношений» (2009 г.), «Прокурорский надзор за исполнением законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (2015 г.), «Практика прокурорского надзора за исполнением лесного законодательства» (2016 г.). Кроме того, в ежегодно готовящуюся в НИИ Академии для Генеральной прокуратуры Российской Федерации информационно-аналитическую записку «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры в соответствующем году» в раздел II «Характеристика состояния законности в различных общественных сферах» неизменно включается информация о состоянии законности в экологической сфере и работе прокуроров по ее обеспечению.

Говоря об организации научных форумов, следует отметить, что в силу специфики основной деятельности силами НИИ Академии проведено немного научно-практических мероприятий, среди которых круглые столы «Актуальные вопросы прокурорского надзора и государственного (муниципального) контроля в лесной сфере» (2011 г.) и «Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира» (2015 г.), материалы которых опубликованы в сборниках. Специальных мероприятий, посвященных Году экологии, Научно-исследовательским институтом не предусмотрено, однако в октябре 2017 г. в рамках запланированной в Академии III Междуна-

родной научно-практической конференции «Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности (Сухаревские чтения)» предусмотрена работа специализированной секции, посвященной вопросам законности в сфере экологической безопасности.

Безусловно, наши сотрудники принимают участие в конференциях и иных научно-практических мероприятиях рассматриваемой проблематики, проводимых другими научными и образовательными организациями.

Определенный вклад работниками Научно-исследовательского института внесен и в образовательный процесс Академии. Наши сотрудники привлекаются на юридическом факультете к чтению лекций студентам по экологическому праву, а также для проведения лекционных и семинарских занятий со слушателями факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации по вопросам прокурорского надзора за исполнением законов в земельной и экологической сферах. Неоднократно научные сотрудники выступали на учебных семинарах, проводимых в прокуратурах г. Москвы и Московской области.

Кроме того, за отчетный временной период А.Ю. Винокуровым подготовлено и опубликовано 2 учебника по экологическому праву, один из которых издан в Московском гуманитарном университете в 2009 г. (переиздавался в 2010 г.), а второй – в издательстве «Феникс» (Ростов-на-Дону) в 2017 г.

Определенную роль Институт играет и в формировании правоприменительной практики. В частности, название постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» дано в редакции, предложенной НИИ Академии. Принимали научные сотрудники участие и в доработке окончательной редакции приказа Генерального прокурора РФ от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользования» а также ряда иных организационно-распорядительных документов руководителя прокурорской системы.

Подводя итог изложенному, хотелось бы подчеркнуть, что даже несмотря на отсутствие в последние годы специализированного отдела в структуре НИИ Академии, работники института продолжают участвовать в разработке проблем законности и прокурорского надзора в экологической сфере.

Гейт Н.А.

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Высшей школы правоведения ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ,
канд. филос. наук, доцент

Государственное экологическое управление в работах члена- корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора О.С. Колбасова

Аннотация. Настоящая статья посвящена работам видного эколога, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора О.С. Колбасова, делавшего анализ и передовые для своего времени выводы об охране окружающей среды. В эффективном решении экологических проблем государством О.С. Колбасов важнейшее значение придавал праву. Значительную долю его исследований занимали вопросы государственного экологического управления, о совершенствовании системы которого в области охраны природы путем консолидации системы органов управления предложил О.С. Колбасов, разработав «Теорию консолидации». Консолидация, по его мнению, была вызвана необходимостью правильного применения объективных законов единства природы и обеспечения настоящего и будущего людей в сохранении, восстановлении и улучшении природных условий жизни.

Ключевые слова: государственное экологическое управление, работы О.С. Колбасова, «Теория консолидации».

Abstract .This article is devoted to the work of a prominent ecologist, corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor O.S. Kolbasov, who made an analysis and conclusions, advanced for his time, on environmental protection. The solution of environmental problems, by the state of O.S. Kolbasov, is the law. A significant part of his research was occupied by issues of state environmental management and the improvement of the system by consolidating the system of governing bodies. O.S. Kolbasov developed the "Theory of Consolidation." Consolidation, by his opinion, was caused by the need for the correct application of the objective laws for the improvement of natural living conditions.

Keywords: state environmental management, O.S. Kolbasov, The "Theory of Consolidation."

Значительная часть работ выдающегося юриста-эколога О.С. Колбасова была посвящена совершенствованию механизма государственного управления охраной окружающей среды и природопользования. Видный ученый писал, что единство законов природы предполагает и единство экологических требований и их относительную универсальность на всей планете Земля¹. О.С. Колбасов считал, что чрезвычайно

¹ Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982. С. 215.

важно в теоретическом и практическом плане исследовать правовые основы реализации экологических требований в планировании, финансировании и материально-техническом обеспечении экономического развития страны, добиться рационального освоения и наиболее эффективного использования различных видов природных ресурсов и пространственных резервов страны, усиливать международное сотрудничество.

О.С. Колбасов метко подчеркивал плюсы и минусы существовавшей в 60 – 70-х гг. XXв. ведомственно-отраслевой системы управления. Плюс этой системы ученый увидел в исторически сложившейся специализации использования природных ресурсов. Ее минус состоял в разрушительных для природного комплекса последствиях, которые явились следствием работы поресурсных «звеньев» этой системы.

О.С. Колбасов впервые выступил с предложением совершенствования системы государственного управления в области охраны природы путем консолидации системы органов управления. Консолидация, по его мнению, была вызвана необходимостью правильного применения объективных законов единства природы и обеспечения настоящего и будущего людей в сохранении, восстановлении и улучшении природных условий жизни.

Олег Степанович разработал целую научную концепцию в области управления охраной природы: «Теорию консолидации», кроме этой модели выделяют «Эколого-экономическую модель управления» В.В.Петрова¹, а в начале 1990-х годов к ним добавилась «Новая модель системы управления» Ю.С. Шемшученко.

Помимо объективных законов единства природы предпосылкой консолидации послужила необходимость разделения хозяйственно-производственных и природоохранительных функций в деятельности органов государственного управления, обусловленных несовпадением экологических и экономических интересов общества, иными словами — несовпадением содержания и целей эксплуатации природных богатств и охраны природы.

К сожалению и сегодня, как и в 70-80-е гг. прошлого века, преобладают такая же размытость функций управления экологией между разными природоохранными ведомствами и их дублирование, низкий уровень профилактического контроля за соблюдением эколо-

¹ Петров В.В. Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды. С. 80.

гических требований в хозяйственной деятельности, ограниченное участие населения в охране окружающей среды и т. д.¹

О.С. Колбасов выделил две группы принципов государственного управления в области охраны природы: общие принципы и специфические принципы управления, свойственные только природоохранительным правоотношениям². Позднее им же они были переименованы в группы политических и организационных принципов управления соответственно³. К общим или политическим принципам им были отнесены: руководящая роль КПСС, демократический централизм, национальное равноправие, широкое участие трудящихся масс в управлении, законность, соотношение производственно-отраслевых и функциональных начал и др.

К специфическим или организационным принципам управления были отнесены: комплексный подход в решении вопросов охраны природы, организация управления с учетом не только административно-территориального деления, но и природно-географического районирования страны, разделение хозяйственно-организаторских и контрольно-надзорных функций⁴. Неоправданная размытость функций экологического управления между многими государственными органами по признаку природообъектной дифференциации (например, федеральные агентства по лесо-, водо-, недропользованию и др.) нарушает принцип единства природы, игнорирует комплексный экосистемный подход в охране природы, предполагающий учет всеобщей взаимосвязи и взаимообусловленности всех предметов и явлений в природной среде. Отсутствие системности в экологическом управлении, совмещение функций экологического контроля и эксплуатации природных ресурсов порождают ведомственный потребительский подход к природе, безответственное отношение к вопросам охраны окружающей среды и природопользования, а порой и злоупотребление чиновниками экологических органов своим служебным положением, распыление и неэффективное использование финансовых и материальных ресурсов и в конечном итоге обуславливают крайнюю неэффек-

¹ Колбасов О. С. Окружающая среда под охраной закона. С. 4.

² Колбасов О.С. Экология: политика – право. С. 178; Социализм и охрана окружающей среды. С. 184.

³ Там же. С. 213.

⁴ Гусев Р.К. Правовое обеспечение рационального использования и охраны лесов по новому лесному законодательству: состояние и перспективы развития / Правовые проблемы охраны окружающей среды. М., 1998. С. 50.

тивность в стране государственного управления охраной окружающей среды. Именно в таком контексте показал О.С. Колбасов проблемы государственного экологического управления в своем завещании¹.

В эффективном решении экологических проблем государством О. С. Колбасов важнейшее значение придавал праву. При этом право, по его мнению, одновременно должно было выступать и в качестве средства выражения и реализации государственной политики в области охраны окружающей среды, и в роли инструмента управления процессом воздействия людей на природу. Именно в праве он видел возможность обеспечения гарантии защиты экологических интересов как отдельных граждан, так и государств, всего человечества.

Делегируя праву большое значение в решении существующих экологических проблем, О.С. Колбасов считал, что право служит важнейшим средством активизации природоохранительной деятельности государств и народов и выступает надежным инструментом управления человеческой историей. Вместе с тем, обладая относительной стабильностью, нормы права, по его мнению, придают общественным отношениям устойчивый характер и помогают людям лучше ориентироваться в жизни и уверенно планировать свою деятельность².

Огромным достоинством научных трудов О. С. Колбасова является его междисциплинарный подход в формировании экологического права как отрасли науки и учебной дисциплины. В его видении экологическое право представлялось как комплексная правовая сфера, взаимодействующая с различными отраслями права в целостной правовой системе страны³, как интегрированная отрасль российского права, отвечающая потребностям современного исторического этапа развития общества⁴.

Выделяя особую роль экологического права его основоположник писал: «Право, то есть общечеловеческое право, международное и

¹ Колбасов О. С. Завещание экологам // Экологическое право. 2001. N 3.

² Колбасов О. С. Международно-правовая охрана окружающей среды. С. 221.

³ Колбасов О. С. Вступительная статья к кн.: Бехер К., Воден Л., Боккариус Г. и др. Охрана окружающей среды в ГДР: Очерк природоохранительного права / Пер. с нем. Н. Г. Прудковой. М., 1986. С. 7.

⁴ Колбасов О. С. Концепция экологического права // Право окружающей среды в СССР и Великобритании; Под ред. О. С. Колбасова и М. М. Славина. М., 1988. С. 8.

национальное, насквозь пропитано товаром, дележом богатства, сделками, жадностью... При такой сущностной функции (ориентации, предназначении) права природа (природные среда и природные богатства) воспринималась как один из материальных атрибутов имущества, как объект для наживы, для умножения частной, групповой или национальной собственности»¹. Однако, учитывая реалии времени, сегодня необходимо кардинально менять данный подход так как «...имущественное богатство и благоприятная окружающая среда должны уравнивать друг друга в системе человеческих ценностей. И экологическое право должно сыграть здесь колоссальную историческую роль – оно должно стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти»².

Одним из первых О.С. Колбасов обращается к международным аспектам охраны окружающей среды, понимая, что природа не знает границ, и только совместные усилия многих стран, обмен опытом приведут к достижению желаемого результата. В монографии «Международно-правовая охрана окружающей среды», выпущенной в 1982 г., где впервые были высказаны идеи концепции устойчивого развития. В своем представлении о будущем экологического права он солидарен с ноосферными воззрениями В. И. Вернадского и делает правильный вывод, что в перспективе люди будут иметь дело с ноосферным правом, хотя в реальной действительности экологическое право выглядит более привлекательным³.

Важнейшей из проблем управления, по его мнению, была проблема выработки грамотной экологической политики. В работе «Экология: политика – право» О. С. Колбасов предвидел то обстоятельство, что в одиночку страны и народы не справятся с надвигающейся экологической катастрофой, и поэтому был активным сторонником развития международного экологического права. Четвёртая глава указанного фундаментального труда посвящена вопросам государственного управления в области охраны природы. В ней, например, поставлен вопрос, не решённый и в наши дни. Речь идёт о консолидации системы государственного управления в области охраны природы.

¹ Колбасов О.С. Завещание экологам. С.90.

² Там же.

³ Колбасов О. С. Концепция экологического права. С. 6.

■ **Гуляев И.А.**

аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права ФГБОУВО «Саратовская государственная юридическая академия»

К вопросу о дефиниции «неналоговые доходы»

Аннотация. Настоящая статья посвящена вопросам дефиниции «неналоговых доходов», относительно которой до настоящего времени среди ученых нет единого мнения. Автор полагает понимание неналоговых доходов через денежные средства, поступающие в распоряжение государства путем взимания неналоговых платежей пространным, считая понятие более полным через следующее определение: неналоговые доходы государственного бюджета представляют собой добровольные и обязательные платежи, поступающие в собственность государства посредством их аккумуляции в государственном централизованном фонде на возмездной и (или) безвозмездной основе, имеющие эквивалентный характер. Также указывается на разнообразие по своей сущности неналоговых доходов, подтверждением чего служит распределение неналоговых доходов по разным статьям бюджетной классификации в отличие налоговых доходов, имеющих единую классификацию операций сектора государственного управления.

Ключевые слова: неналоговые платежи, неналоговые доходы, взимание неналоговых платежей.

Abstract. This article is devoted to the definition of "non-tax revenues", regarding that no consensus among scientists about the definition. The author believes that the understanding of non-tax revenues through the funds received by the state by levying non-tax payments is voluminous. Non-tax revenues of the state budget are voluntary and mandatory payments received by the state through their accumulation in the centralized state fund paid and (or) free of charge, having an equivalent nature. It also indicates the diversity in nature of non-tax revenues, which is confirmed by the distribution of non-tax revenues among different budget classification items as opposed to tax revenues that have a single classification of government operations.

Keywords: non-tax payments, non-tax revenues, collection of non-tax payments.

В толковании дефиниции «неналоговые доходы» до настоящего времени среди ученых нет единого мнения. Например, В.Н. Додонов, определяет неналоговые доходы как денежные средства, поступающие в распоряжение государства через взимание неналоговых платежей¹. Думается, данное определение сформулировано достаточно пространно, что не позволяет выделить признаки неналоговых доходов и, соответственно, обозначить, какие платежи относятся к ним.

¹ Додонов В. Н., Крылова М. А., Шестаков А. В. Финансовое и банковское право. Словарь-справочник / Под ред. О. Н. Горбуновой. М., 1997. С. 74.

Уточняет это определение С.Я. Боженок, предлагая понимать под неналоговыми доходами федерального бюджета установленные государством, обоснованные, целевые, возмездные платежи, включающие в себя доходы: от реализации права государственной собственности Российской Федерации, от деятельности федеральных органов государственной власти и находящихся в их ведении федеральных бюджетных учреждений, а также от применения мер юридической ответственности, в том числе деликтного характера¹. Эта позиция представляется не бесспорной, поскольку такой вид неналоговых доходов, как плата за негативное воздействие на окружающую среду, не может считаться доходом от реализации права собственности государства. Данные платежи являются следствием негативного воздействия на окружающую среду, при этом они позволяют в определенной мере обеспечить конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду. Государство, устанавливая такие платежи, отчасти обеспечивает его (право).

В соответствии с точкой зрения В.А. Карасева², неналоговые доходы представляют собой добровольные и обязательные, возмездные и безвозмездные платежи, имеющие эквивалентный характер, не включенные в систему налогов и сборов, поступающие в собственность государства (муниципального образования) посредством аккумуляции их в централизованном государственном (местном) бюджетном фонде.

Х.В. Пешкова³, в свою очередь, считает, что неналоговые доходы – это финансовые ресурсы, получаемые бюджетом соответствующего уровня бюджетной системы РФ посредством взимания неналоговых платежей и обращаемые в собственность и распоряжение государства (муниципального образования) с целью создания финансовой базы, которая служит функционированию государственных (муниципальных) органов власти и обеспечивает выполнение их задач по осуществлению государственно-правового строительства. Думаем, что этот тезис справедлив только отчасти, поскольку, как было от-

¹ *Боженок С.Я.* Правовое регулирование неналоговых доходов государственных и местных бюджетов: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

² *Карасев В.А.* Финансово-правовое регулирование неналоговых доходов государственного бюджета Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 63–64.

³ *Пешкова Х. В.* Неналоговые доходы бюджета // Правовой режим законности. 2003. № 4. С. 92.

мечено выше, платежи за использование природных ресурсов (плата за негативное воздействие на окружающую среду) не всегда имеют своей целью создание финансовой базы соответствующих публично-правовых образований.

На едином портале бюджетной системы содержится следующее определение неналоговых доходов: это поступающие в бюджет денежные средства на безвозвратной и безвозмездной основе в виде дотаций, субсидий, субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ, а также перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств¹.

Представляется, что данное определение также не отражает сущности всех неналоговых доходов, в том числе формируемых за счет природоресурсных платежей, поскольку последние не относятся к перечислениям. Среди них есть и обязательные платежи, которые носят строго фискальный характер, при этом установлены не только законодательными актами, но и подзаконными актами, то есть обязательные платежи. Перечисления же могут носить и добровольный характер. Кроме того, как уже подчеркивалось, доходами могут считаться не поступающие, а поступившие денежные средства.

Полагаем, что можно согласиться с мнением А.Р. Батяевой² о том, что неналоговые доходы государственного бюджета представляют собой добровольные и обязательные платежи, поступающие в собственность государства посредством их аккумуляции в государственном централизованном фонде на возмездной и (или) безвозмездной основе, имеющие эквивалентный характер.

Подводя итог рассмотрению определений неналоговых доходов и анализу неналоговых доходов бюджетов согласно Бюджетному кодексу РФ:(п. 3 ст. 41; ст. 51, 57, 62), можно сделать вывод о том, что неналоговые доходы чрезвычайно разнообразны по своей сущности. Подтверждением данной мысли, как кажется, служит распределение неналоговых доходов по разным статьям бюджетной классификации в отличие налоговых доходов, имеющих единую классификацию операций сектора государственного управления³.

¹ Режим доступа: budget.gov.ru/budget/income_types?budgetLevel=0&budgetType=-3&curDate=01.11.2013&incomeType=1.

² Батяева А.Р. Неналоговые доходы государственного бюджета в Российской Федерации. М., 2008. С. 30.

³ См.: Приказ Минфина России от 21 декабря 2012 г. № 171 «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

■ Добрецов Д.Г.

ведущий научный сотрудник
НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ,
канд.юрид.наук

Экологическая ситуация в Российской Федерации и природоохранная деятельность органов прокуратуры

Аннотация. Настоящая статья посвящена вопросу состояния окружающей среды в Российской Федерации в целом и отдельных ее компонентов, описывается динамика негативных изменений, происходящих в результате действия различных факторов. Данная динамика — объективное условие формирования, развития и применения природоохранного законодательства, являющегося основой выстраивания системы правоотношений, гарантирующей соблюдение экологических прав человека и гражданина. Автором указывается, что проблемы изменения климата, сокращения биоразнообразия, загрязнения морской и воздушной среды, уменьшения площади лесов приобрели транснациональный и трансграничный характер, и все это приводит к невосполнимым потерям генофонда животного и растительного мира, снижению пригодности значительных территорий для проживания людей. Число экологических преступлений растет, что в целом препятствует реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду. Преодоление негативных тенденций в сфере противодействия экологической преступности в целом и отдельным ее видам возможно только путем объединения усилий государственных, в том числе правоохранительных, органов добросовестных природопользователей, а также различных институтов гражданского общества. Ключевые слова: экологическая ситуация в Российской Федерации, природоохранная деятельность органов прокуратуры, состояние окружающей среды в Российской Федерации.

Abstract. This article is devoted to the environment in the Russian Federation as a whole and its individual components, it describes the dynamics of negative changes resulting from various factors. This dynamics is an objective condition for the formation, development and application of environmental legislation, which is the basis for building a system of legal relations that guarantees the observance of environmental human and civil rights. The author indicates that the problems of climate change, reduction of biodiversity, pollution of the marine and air environment, reduction of forest area have become transnational and transboundary, and all this leads to irreparable losses of the gene pool of the animal and plant world, reducing the suitability of large areas for human habitation. The number of environmental crimes is growing, which generally impedes the realization of the constitutional right to a favorable environment. Overcoming negative trends in the field of combating environmental crime in general and its individual types is possible only by combining the efforts of state, including law enforcement, agencies of bona fide nature users, as well as various institutions of civil society.

Keywords: the environmental situation in the Russian Federation, the environmental activities of prosecution authorities, the state of the environment in the Russian Federation.

Состояние окружающей среды в Российской Федерации в целом и отдельных ее компонентов, динамика негативных изменений, происходящих в результате действия различных факторов, может рассматриваться как объективное условие формирования, развития и применения природоохранного законодательства, являющегося основой выстраивания системы правоотношений, гарантирующей соблюдение экологических прав человека и гражданина.

Прежде всего следует отметить, что экологические вызовы в Российской Федерации неразрывно связаны с общемировыми тенденциями развития ситуации в сфере охраны окружающей среды. Практически неизменными с 1970-х гг. остались факторы, определяющие необходимость специально заботиться о сохранении, восстановлении и, где необходимо, улучшении природных условий Земли, состояния биосферы, такие, как рост населения и материального производства при ограниченности жизненного пространства и ресурсов, и др.¹ Приобрели транснациональный и трансконтинентальный характер проблемы изменения климата, сокращения биоразнообразия, загрязнения морской и воздушной среды, уменьшения площади лесов и др. Все это приводит к невосполнимым потерям генофонда животного и растительного мира, снижению пригодности значительных территорий для проживания людей. Недопустимость такой ситуации требует консолидации усилий разных стран в формировании международного и национального правового регулирования в этой сфере², внедрения во все отрасли права «экологизирующих» норм³.

Объективная картина состояния окружающей среды в стране, судя по ежегодным государственным докладам Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» и Роспотребнадзора «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации», в последние годы остается стабильно негативной. В частности, для Арктической зоны значительную проблему представляют собой ранее накопленные и вновь образующиеся промышленные и коммунальные отходы. Нуждаются

¹ Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. С. 6–7.

² Тихомиров Ю.А. Сохранение климата – актуальная задача права // Право и экономика. 2016. № 6. С. 4–9.

³ Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 179–188.

в рекультивации загрязненные нефтью и нефтепродуктами земли¹. Специфические климатические и географические условия предопределяют уязвимость всех компонентов окружающей среды. Особое внимание уделяется прокурорскому надзору за исполнением природоохранного законодательства на этой территории².

Совершаемые в сфере экологии правонарушения, в том числе преступления, не только препятствуют реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), но и представляют реальную угрозу национальной безопасности страны. Экологическая преступность характеризует и экологическую ситуацию в стране. Состояние экологической преступности в 2016 г. соответствуют наметившейся с 2009 г. общей тенденции снижения ее фиксируемых показателей. В 2016 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 23 688 экологических преступлений, что на 4,7% ниже показателя предыдущего года (2015 г. – 24 856). Показатели экологической преступности за 2016 г. вполне укладываются в наблюдаемую уже более 20 лет картину – фиксируются и раскрываются в основном преступления, связанные с завладением природными ресурсами, а преступное загрязнение окружающей среды практически не становится предметом уголовного преследования (в 2016 г. количество таких преступлений составило около 4% от общего количества зарегистрированных экологических преступлений). Недооценка степени общественной опасности экологической преступности, недостаточные усилия правоохранительных органов в борьбе с ней, приводят к фактической «легализации» в представлении населения таких преступлений, как незаконная рубка лесных насаждений, незаконная охота, незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов. Например, на Дальнем Востоке браконьеры считают достаточным поводом для отстрела занесенного в Красную книгу РФ амурского тигра тот факт, что хищник составляет им конкуренцию, охотясь на копытных³.

Несмотря отсутствие у прокуроров права возбуждать уголовные дела, они принимают активное участие в борьбе с экологической пре-

¹ Соколов Ю.И. Арктика: к проблеме накопленного экологического ущерба // Арктика: экология и экономика. 2013. № 2 (10). С. 18–27.

² Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением природоохранного законодательства в Арктической зоне // Законность. 2016. № 8. С. 3–9.

³ См.: Добрецов Д.Г. Борьба с экологической преступностью на современном этапе / В сб.: Актуальные проблемы современного законодательства: Материалы IV всероссийской межвузовской научно-практической конференции. М., 2016. С. 175–181.

ступностью. При этом используется предоставленное уголовно-процессуальным законодательством полномочие выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Таким образом, если в ходе надзорной деятельности прокурором устанавливаются факты, свидетельствующие о наличии признаков составов преступлений, предусмотренных нормами главы 26 УК РФ «Экологические преступления», он использует указанный механизм.

Остается проблемным вопрос неукоснительного исполнения законов в экологической сфере, поскольку, как показывает анализ практики, существует огромный разрыв между нормой закона и тем, как она применяется.

При этом совершенно очевидно, что «от того, как исполняется экологическое законодательство, напрямую зависит состояние окружающей природной среды как в стране в целом, так и в ее отдельных регионах, а, следовательно, и состояние здоровья граждан»¹. Органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов в рассматриваемой сфере, способствуют восстановлению нарушенных экологических прав человека и гражданина².

В системе прокуратуры создана сеть специализированных природоохранных межрайонных прокуратур. Особое место среди них занимает Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, объединяющая в своем составе 16 межрайонных природоохранных прокуратур, расположенных в бассейне р. Волги – от ее истока (Тверская область) до Каспийского моря (Астраханская область).

Анализ количественных показателей деятельности органов прокуратуры в области охраны окружающей среды и природопользования в последние годы выявляет общую тенденцию их роста. Росли и показатели реагирования на выявленные нарушения закона. Обращает на себя внимание тот факт, что при снижении количества направленных в суды и удовлетворенных и прекращенных в виду добровольного удовлетворения требований прокурора исков, их

¹ *Винокуров А.Ю.* Природоохранная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации. М., 2006. С. 3.

² См.: *Бринчук М.М.* Человек как объект экологических отношений // Экологическое право. 2005. № 3. С. 2-5; *Добрецов Д.Г.* Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

суммы увеличились. Значительную часть (до 40%) в структуре выявляемых прокурорами нарушений законов в экологической сфере последние годы составляют нарушения законов в сфере обращения с отходами производства и потребления¹. При этом сравнение показателей работы органов прокуратуры и органов государственного экологического надзора в сфере обращения с отходами производства и потребления указывает на то, что в сравнении с активностью прокуроров на данном направлении показатели экологического надзора явно незначительны (в 5 раз ниже)². Полагаем этот факт должен стать предметом обсуждения для установления его причин и возможных путей преодоления совместными усилиями прокуроров и всех заинтересованных органов и организаций.

Состояние законности в сфере экологии в 2016 г. определялось как общим неблагоприятным состоянием окружающей среды, прежде всего в районах сосредоточения промышленных объектов, так и недостатками в работе органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, осуществляющих регулирование и контроль (надзор). В этих условиях прокурорский надзор оставался действенным средством поддержания режима законности, исходя из признания экологии живых систем и рационального природопользования стратегическим национальным приоритетом³. Особое внимание было уделено наиболее проблемным направлениям – обращению с отходами, лесопользованию. Нарушения законодательства об отходах, ситуация с переработкой и обезвреживанием которых продолжала представлять серьезную угрозу окружающей среде и человеку, вызывая обеспокоенность населения страны⁴, составили большинство среди всех выявленных органами прокуратуры в области охраны окружающей среды и природопользования. В последние три

¹ Бессарабов В.Г., Добрецов Д.Г., Сулова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением природоохранного законодательства // Экология производства. 2013. № 8. С. 49.

² Добрецов Д.Г. О состоянии законности в сфере обращения с отходами производства и потребления / В сб.: Отходы: проблемы и решения: Сборник материалов «круглого стола» Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры. Тверь, 2016. С. 41–47.

³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

⁴ Экологической ситуацией в местах своего проживания обеспокоены 73 процента россиян. Официальный сайт Комитета ГД СФ РФ по экологии и охране окружающей среды. Режим доступа: www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/site_xp/052057124050051051.html.

года наметилась тенденция роста количества выявляемых прокурорами нарушений закона в сфере лесопользования.

Таким образом, учитывая стабильно негативное состояние окружающей среды в стране, прокуратуры продолжают на системной основе работу по надзору за исполнением законов об обращении с отходами, лесопользовании и проч., концентрируя усилия на предупреждении нарушений, прежде всего – путем обеспечения исполнения предусмотренных законом обязанностей должностными лицами органов государственной власти, уполномоченных на осуществление государственного экологического надзора.

Преодоление негативных тенденций в сфере противодействия экологической преступности в целом и отдельным ее видам возможно только путем объединения усилий государственных, в том числе правоохранительных, органов добросовестных природопользователей, а также различных институтов гражданского общества.

■ **Докучаева В.Ю.**

ст. преподаватель кафедры административно-го и финансового права Крымского филиала РГУП, канд. юрид. наук

Практика разрешения земельных споров в арбитражном судопроизводстве в Республике Крым

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены теоретические вопросы земельного права, ставшие предметом рассмотрения арбитражных судов в Республике Крым, что связано с особым правовым статусом Крымского полуострова в связи со вступлением его 18.03.2014 г. в состав субъектов Российской Федерации. Автором приведен ряд судебных решений, на примере которых можно сделать выводы о практике рассмотрения подобных дел в целом. Приведены дела, предметом которых стали вопросы обжалования решения исполнительных органов власти, продления договора аренды земельного участка, правового регулирования прав на возведенные строения при получении письменного согласия арендодателя на строительство и применяемые к спорным правоотношениям нормы материального права. Автор отмечает, что законодательство Украины в части положений, связанных с арендной платой после окончания строительства и сдачи в эксплуатацию жилого дома, противоречит законодательству РФ. Также отмечается необходимость учитывать и одновременно применять нормы законодательств разных государств, а именно — Украины и России, что связано с особым правовым статусом Крымского полуострова.

Ключевые слова: судебная практика в Республике Крым, разрешение земельных споров в Республике Крым, арбитражное судопроизводство в Республике Крым.

Abstract. This article discusses the theoretical issues of land law that have become the subject of arbitration in the Republic of Crimea, which is associated with the special legal status of the Crimea in connection with the situation of the March 18, 2014. The author cites a number of court decisions as the example of the practice of considering cases about the extension of the lease of the land plot, the legal regulation of the rights to the erected buildings upon receipt of the lessor's written consent for it and applicable law to the disputed legal relationship. The author notes that the legislation of Ukraine in terms of provisions related to rent after construction and commissioning of a residential building contradicts the legislation of the Russian Federation. It is also noted that it is necessary to take into account and at the same time apply the norms of the laws of different states, Ukraine and Russia, which is connected with the special legal status of the Crimea.

Keywords: judicial practice in the Republic of Crimea; the resolution of land disputes in the Republic of Crimea; arbitration proceedings in the Republic of Crimea.

Земля является многофункциональным элементом мировой экосистемы, поскольку представляет собой и жизненный фундамент для деятельности каждого человека, и важнейшую часть природной среды, и средства производства, и выступает в качестве объекта оборота – как недвижимое имущество¹.

С учетом указанного, логичным и правильным является не только закрепление на законодательном уровне приоритета охраны земли как одного из важных компонентов окружающей среды в Земельном кодексе РФ и других нормативных актах, но и систематическое привлечение внимания всего российского общества к земельным вопросам, необходимости обеспечения экологической безопасности и осуществления экологического развития правосознания населения, о чем и говорится в Указе Президента РФ от 5 января 2016 г. № 7, которым 2017 г. в России объявлен годом экологии.

Такие законодательные тенденции, безусловно, не могут не найти отклик в судебной практике рассмотрения земельных споров, которые по праву относят к одной из самых сложных категорий.

В данной работе хотелось бы осветить те проблемные аспекты, которые встречаются в практике рассмотрения арбитражными судами земельных споров в Республике Крым.

Так, по иску ООО «А» к Феодосийскому городскому Совету о признании частично недействительным решения ответчика об отказе продления договора аренды земли решение Арбитражного суда

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ.

Республики Крым (далее – АС РК) и постановление 21 Апелляционного арбитражного суда (далее – 21 ААС) отменены Арбитражным судом Центрального округа, поскольку постановлены при неправильном изложении обстоятельств дела и толковании материального права¹.

Как усматривается из материалов дела, предметом обжалования есть решение Феодосийского горсовета об отказе ООО «А» в продлении договора аренды земли в связи с нарушением последним условий данного договора: возведение строения без письменного согласия арендодателя и нарушение параметров временного объекта.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции, с которым согласилась апелляция, пришел к выводу о том, что в соответствии с условиями договора, а также на основании требований закона, истец имеет преимущественное право перед другими лицами на заключение договора аренды на новый срок. Кроме того, при возведении строения им было получено письменное согласование с арендодателем и уполномоченными органами в соответствии с планом размещения.

Кассационная инстанция отмечает, что материальный закон, подлежащий применению к спорным правоотношениям, в части применения преимущественного права на заключение договора аренды на земельный участок на новый срок перед другими лицами реализуется только в том случае, когда земельный участок передан в аренду другим лицам. Между тем, факт передачи спорного земельного участка в аренду другим лицам судами двух инстанций не установлен. Кроме того, не основан на материалах дела вывод судов о том, что договор аренды считается возобновленным на неопределенный срок на тех же условиях, поскольку и.о. Головы горсовета, наделенный надлежащими полномочиями, заблаговременно уведомил ООО «А» об отсутствии у горсовета намерения заключать договор аренды на новый срок. Также, по мнению Арбитражным судом Центрального округа, противоречит материалам дела вывод о наличии у истца всех необходимых документов и согласований на возведение временного сооружения, так как Паспорт на временный объект торговли не утвержден соответствующим компетентным должностным лицом, как того требуют Региональные правила, действующие на момент его выдачи. В связи со всем указанным, решение Феодосийского горсовета признано законным и принятым в пределах своей компетенции.

¹ Режим доступа: kad.arbitr.ru/Card/0d56adeb-a19f-4a73-9acf-48e59e06726c.

По иску ИП Б. к Администрации г. Алушты о признании договоров аренды земли возобновленными, понуждении заключения договоров аренды земли на новый срок решение АС РК отменено постановлением 21 ААС в связи с неправильным установлением и исследованием всех обстоятельств дела и применением норм материального права, а Арбитражным судом Центрального округа оставлено без изменений постановление апеллиационной инстанции¹.

Решение суда первой инстанции мотивировано тем, что истец продолжал пользоваться арендованным имуществом – земельным участком после истечения срока действия договоров аренды. А при отсутствии возражений арендодателя, ранее заключенные договоры аренды земли считаются возобновленными на установленный ранее договором срок и на тех же условиях. Апелляционная инстанция, отменяя данное решение, основывалась на нормах ГК Украины, Закона Украины «Об аренде земли» поскольку договоры аренды были заключены во время действия на территории РК законодательства Украины. Исходя из указанных норм, истцом был выбран неправильный способ защиты – необходимо было обратиться в суд с иском о понуждении ответчика к заключению дополнительного соглашения о возобновлении договора аренды на тот же срок.

Также отменено апеллиационной инстанцией как постановленное при неправильном установлении и исследовании всех обстоятельств по делу и применении норм материального права решение АС РК по иску Департамента имущественных и земельных отношений г. Ялты к ООО «П», а Арбитражным судом Центрального округа оставлено без изменений постановление апеллиационной инстанции².

Суд первой инстанции, удовлетворяя иски о взыскании задолженности по арендной плате за землю, исходил из того, что между сторонами существуют правоотношения, возникшие на основании действующего договора аренды земельного участка, которым предусмотрена обязанность арендатора уплачивать арендную плату.

Судебная коллегия 21 ААС, отменяя решение суда 1 инстанции пришла к следующим выводам. Согласно материалов дела, в 2004 году арендатор принял на условиях аренды на срок 49 лет спорный земельный участок для строительства и обслуживания многоквартирных, многоэтажных жилых домов. Жилой комплекс был введен

¹ Режим доступа: kad.arbitr.ru/Card/e5ee7eab-e3f0-4aa3-9850-2723a4e20aab.

² Режим доступа: kad.arbitr.ru/Card/de501836-cd66-49ec-a98f-03cb5a76ddec.

в эксплуатацию в 2009 году, после чего в 2014 году все квартиры и помещения Жилого комплекса проданы ООО «П» иным лицам. Также имеется свидетельство о государственной регистрации права, согласно которому право собственности первого собственника на квартиру в установленном законом порядке зарегистрировано 20.03.2015 г.

Поскольку взыскиваемая задолженность по арендной плате — за 1 и 2 кварталы 2015 года, 21 ААС применил к спорным правоотношениям нормы законодательства РФ, при этом учитывая и тот факт, что законодательство Украины в части положений, связанных с арендной платой после окончания строительства и сдачи в эксплуатацию жилого дома, противоречит законодательству РФ. Так, закон связывает обязанность арендатора по внесению арендной платы с фактом пользования арендованным имуществом. Соответственно, названная обязанность прекращается после прекращения правоотношений, возникших в результате пользования имуществом.

С учетом действующих законодательных норм, коллегия указала, что с момента регистрации права собственности первого лица на любое из помещений в многоквартирном доме соответствующий земельный участок поступает в долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме, а договор аренды этого участка прекращается в силу закона, независимо от того, в частной или в публичной собственности находился переданный в аренду земельный участок.

Принимая во внимание, что законными владельцами и пользователями земельного участка под многоквартирным домом стали собственники помещений в нем, апелляция пришла к выводу, что обязанность ответчика по внесению истцу арендной платы по договору прекратилась с 18.03.2014г., когда уже действовали соответствующие нормы законодательства РФ.

Итак, в результате проведенного исследования можно сделать вывод о том, что во-первых, в связи со спецификой земельных правоотношений судами не всегда верно устанавливаются все обстоятельства по делу и, как следствие, неправильно применяются нормы материального права. А во-вторых, определенную сложность вызывает необходимость учитывать и одновременно применять нормы законодательств разных государств, а именно — Украины и России, что связано с особым правовым статусом Крымского полуострова в связи со вступлением его 18.03.2014г. в состав субъектов Российской Федерации. Указанные обстоятельства и приводят к отмене решений арбитражных судов при их пересмотре судом вышестоящей инстанции.

■ **Землякова Г.Л.**

ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН), д-р юрид. наук, доцент

Правовые проблемы раздела земельных участков, на которых расположены индивидуальные жилые дома

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые проблемы применения норм законодательства, регулирующего раздел земельных участков, на которых расположены индивидуальные жилые дома.

Ключевые слова: земельный участок, индивидуальные жилые дома, раздел земельных участков.

Abstract: In article some problems of applying the norms of legislation governing the division of land plots on which individual residential buildings are located.

Keywords: land, individual residential buildings, the division of land.

Земельные участки, предназначенные для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства, расположенные на землях населенных пунктов, предполагают наличие на них индивидуальных жилых домов. К настоящему времени значительное количество таких домов, расположенных в стародачных местах и передаваемых из поколения в поколение по наследству, находятся в общей долевой собственности нескольких лиц, причем не всегда приходящихся друг другу родственниками.

И, конечно, если дом достаточно старый и ветхий, то основной интерес для собственников представляет не столько он, сколько земельный участок, на котором он расположен.

В соответствии со ст. 252 ГК РФ если участникам долевой собственности не удалось достигнуть соглашения о способе и условиях раздела общего имущества или выдела доли одного из них, то участник долевой собственности вправе в судебном порядке требовать выдела в натуре своей доли из общего имущества.

Раздел участка возможен только одновременно с разделом (выделом доли в праве общей собственности) расположенного на нем дома или после такового. Если дом невозможно разделить в натуре, то нельзя разделить и земельный участок¹.

¹ Обзор практики рассмотрения гражданских дел по спорам, возникающим из земельных правоотношений, рассмотренных судами за 2007 год и первое полуго-

Возникает вопрос, возможно ли в соответствии с действующим законодательством разделить индивидуальный жилой дом?

Если такой дом расположен на земельном участке, который находится в фактическом пользовании правообладателей дома, то есть в соответствии с законом участок не образован, не определен вид его разрешенного использования, то в такой ситуации вопросов не возникает – судебная практика однозначна – дом делится, если позволяет его техническое состояние.

А вот в случае, когда участок, на котором расположен дом, образован, приватизирован и имеет вид разрешенного использования для ИЖС или ЛПХ, тогда, представляется, не все так однозначно.

Согласно п. 2 ст. 16 ЖК РФ жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования. Градостроительный кодекс РФ (ч. 2 ст. 49) выделяет, в том числе, такие виды объектов капитального строительства, как объекты индивидуального жилищного строительства, под которыми понимаются отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более чем три, предназначенные для проживания одной семьи.

Таким образом, действующие нормы законодательства не предполагают возможность образования в индивидуальном жилом доме отдельных помещений (квартир), являющихся самостоятельными объектами гражданского оборота.

Если один из собственников выделяет часть дома в счет своей доли, а по сути, квартиру, то у него должно по логике возникнуть право собственности на квартиру, а у остальных собственников останется часть дома в общей долевой собственности.

Однако действующим законодательством не предусмотрена возможность одновременного существования в отношении одного и того же объекта недвижимости различных правовых статусов его частей¹.

В этой связи Минэкономразвития еще в 2015 году высказывало мнение о том, что постанова на государственный кадастровый учет жилых помещений в индивидуальном жилом доме и последующее их введение в гражданский оборот в качестве самостоятельных объектов гражданских прав не предусматривается действующими законами и прямо запрещено вступающим в силу с 1 января 2017 г. Феде-

дие 2008 года (подготовлен судебной коллегией по гражданским делам Калининградского областного суда).

¹ Апелляционное определение Саратовского областного суда от 26.02.2013 по делу № 33-1090.

ральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ч. 7 ст. 41)¹.

Согласно п. 3 ст. 16 ЖК РФ помещения (квартиры) могут располагаться только в многоквартирном доме, который, в свою очередь, может располагаться на земельном участке, вид разрешенного использования которого предусматривает возможность размещения и эксплуатации многоквартирного дома.

Размещение многоквартирного дома на участке, предоставленном для ИЖС или ЛПХ, будет противоречить разрешенному использованию земельного участка, в связи с чем такой дом в соответствии со ст. 222 Гражданского кодекса РФ может быть признан незаконной постройкой².

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 36 ЖК РФ земельный участок с элементами озеленения и благоустройства, на котором расположен многоквартирный дом, принадлежит собственникам помещений в многоквартирном доме на праве общей долевой собственности. Собственник помещения в многоквартирном доме не вправе осуществлять выдел в натуре своей доли в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме (ч. 4 ст. 37 ЖК РФ). В связи с этим в случаях, когда дом располагается на земельном участке, находящемся в фактическом пользовании правообладателей дома или помещений в нем, большое значение для его приватизации имеет квалификация этих помещений в качестве квартир или в качестве частей дома. Если это квартиры, то участок перейдет в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме в соответствии с жилищным законодательством и разделить его в будущем будет нельзя. А если это части дома, то приватизация участка будет осуществляться в соответствии с нормами земельного законодательства³.

Интересно, что в соответствии с Германским гражданским уложением если раздел общего предмета в натуре невозможен, то прекращение общности осуществляется посредством распределения выручки от его продажи (§ 753).

¹ Письмо Минэкономразвития России от 18 февраля 2015 г. № ОГ-Д23-1969; Письмо Минэкономразвития России от 17 сентября 2015 г. № ОГ-Д23-12090.

² См., напр.: Апелляционное определение Московского городского суда от 14.04.2016 по делу № 33-12917/2016.

³ См., напр.: Апелляционное определение Самарского областного суда от 24.11.2016 № 33-14120/2016; Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 18.08.2015 по делу № 33-8481/201; Решение Октябрьского районного суда города Саратова от 06.02.2017 по делу № 2-131/2017(2-4958/2016);-М-4503/2016.

Надо отметить, что весной 2016 года в Госдуме РФ готовился законопроект об обязательной продаже недвижимости, если она переходит по наследству в долевую собственность нескольких лиц. Проект не получил поддержки, т.к. его принятие могло привести к нарушению конституционных прав граждан, которые не смогут приобрести жилье на вырученные от продажи деньги¹.

Вопросам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета объектов недвижимости, был посвящен обзор судебной практики, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г. Однако рассматриваемый вопрос обойден вниманием в этом акте.

Между тем суды, разрешая дела о признании незаконными отказов органов государственной власти и местного самоуправления в предоставлении в собственность земельных участков собственникам расположенных на них объектов недвижимости, продолжают делать вывод о том, что часть жилого дома может быть самостоятельным объектом гражданских правоотношений при условии, что эта часть является изолированной и может эксплуатироваться отдельно от других частей жилого дома².

Несмотря на запрет действующим законодательством постановки на кадастровый учет и регистрации прав на земельные участки, площадь которых меньше минимального размера, на публичной кадастровой карте можно обнаружить немало участков просто микроскопических по площади³. Причем некоторые из этих участков, предоставленных для ЛПХ, находятся в общей долевой собственности. По всей видимости, такие земельные участки были образованы на основании судебных решений при разделе участков, находящихся в общей долевой собственности.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в настоящее время ч. 7 ст. 41 Закона о регистрации предусматривает исключение из общего правила, установленного ст. 252 ГК РФ о возможности раздела и выдела доли в праве общей собственности на объекты недвижимости. Несмотря на то, что отношения собственности не относятся к предмету регулирования указанного закона, тем не менее, орган регистрации прав, который в своей деятельности ру-

¹ См.: Назарова С. Зарубежный опыт долевой собственности на недвижимость (квартиру, дом и т.д.) // Жилищное право. 2016. № 6. С. 87 - 97.

² См., напр., Апелляционное определение Самарского областного суда от 24.11.2016 № 33-14120/2016.

³ См., напр., участки для ЛПХ: 50:15:0020406:70 – 2 кв. м, 50:15:0030502:18 – 4 кв. м, 50:15:0020405:6 – 8 кв. м, 50:15:0020617:38 – 12 кв. м. Режим доступа: pkk5.rosreestr.ru.

ководствуется именно его нормами, должен отказать в осуществлении кадастрового учета и регистрации права собственности на часть индивидуального жилого дома.

В то же время если в орган регистрации прав будет представлено судебное решение, которым часть жилого дома признается самостоятельным объектом недвижимости, а орган регистрации прав обязывается осуществить постановку на кадастровый учет части жилого дома, то он не вправе будет отказать заявителю¹. Иными словами, осуществить постановку на кадастровый учет и регистрацию прав на часть дома на основании соглашения сособственников в настоящее время, по всей видимости, нельзя, но это возможно сделать на основании судебного решения². Соответственно, после регистрации права собственности на части дома будет возможен раздел или выдел доли в праве общей собственности на земельный участок, на котором он расположен. Однако уже сейчас начинает формироваться судебная практика по отказам в разделе индивидуальных жилых домов³. И соответственно, земельные участки, на которых располагаются эти дома, разделить будет нельзя, даже при соблюдении требований о минимальных размерах участков.

■ **Золотова О.А.**

доцент кафедры предпринимательского,
трудового и корпоративного права РАНХиГС,
канд. юрид. наук

Комплексный подход к охране окружающей среды: идеи О.С.Колбасова и современность

Аннотация: в статье анализируется применение комплексного подхода к вопросам охраны окружающей среды в современный период времени с опорой на те-

¹ См., напр., Решение Нижнекамского городского суда (Республика Татарстан) № 2-5785/2016 2-5785/2016-М-4955/2016 М-4955/2016 от 8 августа 2016 г. по делу № 2-5785/2016. Режим доступа: sudact.ru/regular/doc/c9W4qnOCkh6C.

² См., напр.: Решение Предгорного районного суда Ставропольского края от 26.01.2017 по делу № 2А-174/2017(2А-2544/2016);-М-2799/2016.

³ См., напр.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 18.01.2017 по делу № 33-18/2017; Решение Белорецкого межрайонного суда Республики Башкортостан от 17.02.2017 по делу № 2А-222/2017-М-4/2017.

оретические разработки О.С. Колбасова в данной сфере. Констатируется, что в настоящее время идеи О.С.Колбасова о комплексной охране природы так и остаются не реализованными.

Ключевые слова: комплексный подход, охрана окружающей среды, природные ресурсы.

Abstract. The article analyzes the application of an integrated approach to environmental protection in the modern period of time, relying on the theoretical developments of O.S. Kolbasov in this area. It is stated that at present, the ideas of O.S. Kolbasov on integrated nature conservation remain unfulfilled.

Keywords: integrated approach, environmental protection, natural resources.

О.С.Колбасов является одним из основоположников отечественного экологического права. Еще в 1972 г. он указывал, что «требует глубокого исследования вопрос о путях и способах обеспечения комплексного подхода к охране природы»¹. Это связано в первую очередь с тем, что природа и отдельные ее элементы представляют собой некоторое единство. В настоящее время Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — ФЗ «Об ООС»), являясь основным в вопросах охраны природы, определяет окружающую среду как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Таким образом, необходимо понимать под окружающей средой именно комплекс разнообразных объектов, которые именно в своей совокупности и составляют единый объект. Означает ли это, что и охраняется окружающая среда как совокупность компонентов, или охране подлежат отдельные природные ресурсы и объекты?

ФЗ «Об ООС» под охраной окружающей среды понимает деятельность уполномоченных субъектов, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. Из данного определения видно, что охраняются как отдельные природные ресурсы, так и природная среда в целом. Кроме того, указанный закон закрепляет одним из принципов охраны окружающей среды приоритет сохранения естественных экологических систем, а ч. 2 ст. 4 ФЗ «Об ООС» устанавливает, что естественные экологические системы подлежат охране в первоочередном порядке. Таким образом, в ФЗ «Об ООС» законодатель декларирует комплексный подход к охране окружающей среды.

¹ Колбасов О.С. Охрана природы // Экологическое право. 2007. № 6. С. 10 – 15.

Необходимо проанализировать природоресурсные законы, чтобы понять сохраняется ли комплексный подход к охране окружающей среды в их нормах. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» устанавливает требования по рациональному использованию и охране недр, все они касаются только охраны недр. Никаких специальных мер по охране атмосферного воздуха, лесов или объектов животного мира при использовании недр указанным законом не установлено. Аналогичная ситуация имеет место быть в Лесном кодексе РФ, и в Земельном кодексе РФ. В Водном кодексе РФ есть статьи, устанавливающие требования к охране подземных водных объектов, о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах. Их можно отнести к нормам, направленным на комплексную охрану природы, поскольку в них содержатся положения, касающиеся охраны недр и земель, объектов животного и растительного мира. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» позволяет устанавливать рыбохозяйственные заповедные и рыбоохранные зоны. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вводит аналогичные нормы о зонах охраны охотничьих ресурсов. Цель создания, порядок формирования и правовой режим указанных зон позволяют в самом широком смысле рассматривать их как один из способов комплексной охраны окружающей среды.

Интерес представляет ст.22 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», которая устанавливает обязанность охраны среды обитания и путей миграции объектов животного мира. Это правило распространяется не только на земли особо охраняемых природных территорий, но и иных категорий земель. Сохранение среды обитания и путей миграции объектов животного мира хоть и не на прямую, но подразумевает охрану и объектов растительного мира, и земель, и почв, и водных объектов. Однако указанные требования не получили должного развития в иных законах. Например, неясен механизм фиксации путей миграции или мест зимовок объектов животного, а также способ уведомления землепользователей и землевладельцев о наличии таких специфических территорий в границах используемых ими земельных участков.

Таким образом, анализ природоресурсных законов показывает, что охрана окружающей среды в большинстве случаев теряет свой

комплексный характер в нормах конкретных актов, касающихся использования и охраны отдельных природных ресурсов.

Вместе с тем, О.С. Колбасов отмечал, что на разные элементы природной среды влияют разные действия людей, поэтому «законы используют различный арсенал средств и приемов правового регулирования общественных отношений, внутри которых осуществляются эти действия и происходит нуждающийся в экологически обоснованном управлении процесс воздействия людей на природу»¹. Следовательно, можно утверждать, что правовая охрана отдельных природных объектов должна осуществляться по-разному и в этом случае, содержание природоресурсных законом выглядит логичным.

Так каким же образом может обеспечиваться комплексный подход к охране окружающей среды? О.С.Колбасов утверждал, что «будет принципиальным и последовательным рассматривать охрану природы как институт земельного права, поскольку блага природы есть в конечном счете блага земли. В условиях нашей страны, где земля (в широком смысле сюда включаются недра, водоемы с их обитателями, фауна, флора, а в той или иной мере также и атмосфера) состоит в исключительной собственности социалистического государства, нанесение ущерба природе всегда является нарушением права исключительной государственной собственности на землю и права социалистического землепользования. В большинстве случаев нарушителями природоохранительного режима являются землепользователи, будь то предприятие, организация или отдельный гражданин»².

Несмотря на то, что с момента написания этих строк прошло почти 60 лет, ситуация почти не изменилась: декларативно заявленный плюрализм форм собственности на природные ресурсы в реальности привел к тому, что практически все они находятся в собственности государства. Подобное положение обязывает государство принимать максимально эффективные меры по сохранению природы.

Вместе с тем, очевидно, что использование любого природного объекта или ресурса невозможно без использования земли. В таком случае имеет смысл говорить о возможности обеспечения комплексной охраны природы, в первую очередь, через охрану земель. К сожалению, последние изменения, внесенные в Земельный кодекс

¹ Колбасов О.С. Теоретические концепции новых природоохранительных законов // Правоведение. 1980. № 6. С. 3-14.

² Колбасов О.С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Правоведение. 1958. № 1. С. 37 – 46.

РФ, все больше расширяют количество норм административно-процессуального характера, совсем не касаясь охраны земель. Фактически территориальная охрана природы в настоящее время существует только в границах особо охраняемых природных территорий. В определенной степени она может быть реализована в зонах с особыми условиями использования территорий.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время идеи О.С.Колбасова о комплексной охране природы так и остаются не реализованными.

Охрану природы невозможно обеспечить вне отношений по использованию природных богатств, ибо в этой сфере происходит наиболее значительное воздействие общества на природную среду. Отсюда возникает необходимость установления правильной взаимосвязи правового обеспечения охраны природы и рационального использования природных богатств.

■ **Ивакин В.И.**

доцент кафедры теории права
и природоресурсного права Юридического
института Московского государственного
университета путей сообщения Императора
Николая II (МГУ ПС/МИИТ), канд. юрид. наук

Из истории развития юридической ответственности за экологические правонарушения

Аннотация: в статье анализируется генезис института юридической ответственности за экологические правонарушения. В эволюции исследований данного научного явления выделяется несколько исторических этапов или периодов: 1) дореволюционный, по 1917 г.; 2) советский, с 1918 г. по 1991 гг. и 3) современный, с 1992 по настоящее время.

Ключевые слова: развитие, юридическая ответственность, экологические правонарушения.

Abstract. The article analyzes the genesis of the institute of legal liability for environmental offenses. In the evolution of research on this scientific phenomenon, several historical stages or periods are distinguished: 1) pre-revolutionary, in 1917; 2) Soviet, from 1918 to 1991. and 3) modern, from 1992 to the present.

Keywords: development, legal liability, environmental offenses.

Институт юридической ответственности за экологические правонарушения имеет давние корни. Своим основанием этот феномен восходит к правовой ответственности, как одной из центральных категорий многих отраслей права. В эволюции исследований данного научного явления, на наш взгляд, можно выделить несколько исторических этапов или периодов: 1) дореволюционный, по 1917 г.; 2) советский, с 1918 г. по 1991 гг. и 3) современный, с 1992 по настоящее время. Однако, в царской России фактически еще не было речи об обособлении исследований рассматриваемого вопроса. Они велись в комплексе с другими проблемами. Так, например, нами не обнаружено каких-либо монографических работ или диссертаций, написанных по рассматриваемой проблематике в этот период. В то же время, необходимо отметить, что ряд исследований о юридической ответственности за экологические правонарушения в отечественной правовой литературе были опубликованы, например, уже в дореволюционных российских юридических изданиях¹. В них затрагивались различные аспекты уголовной, гражданско-правовой и других видов ответственности в области охраны окружающей среды. Однако, сведения об этих публикациях крайне скудны и требуют существенных дополнений. Тем не менее, в них исследовались, например, такие вопросы, как о лесопорубках², о правилах охоты, о законах, о сопротивлении лесной страже и другие. Авторами этих работ выступали, в частности, А.Н. Бутовский, В. Волжин, Л.Х. Сабинин³, Н.С. Таганцев, А.Тютрюмов, Ф. Чекалин, И.Г. Щегловитов, Д. Шилов⁴. В то же время, до указанного периода, а автором проана-

¹ См., например: *Бутовский А.Н.* О лесопорубках // ЖМЮ. 1900. Кн. VII. С. 82; *Право.* 1900. Ст. 1951; *Волжин В.* Правила об охоте 3 февраля 1892//Юридическая газета. 1894. № 71; *Изменение карательных правил за лесные нарушения*//Журнал гражданского и уголовного права. 1892. Кн. 9; *Тютрюмов А.* По поводу закона об охоте//Журнал гражданского и уголовного права. 1892. Кн. 5; *Щегловитов И.Г.* О сопротивлении лесной страже//Юридический вестник. 1886. Т. 22. Кн. 4. Авг.- С. 537-541.

² См., например: *Шилов Д.* Порядок преследования нарушений Лесного Устава. Руководство для лесничих, заведующих казенными и частными лесами и для мировых судей. СПб., 1879; *Таганцев Н.* Рец. на кн.: *Шилов Д.* Порядок преследования нарушений лесного устава, 1879//Журнал гражданского и уголовного права: Март и апрель. СПб., 1880. С. 220 – 222; *Чекалин Ф.* О порядке исполнения мировыми судьями нового закона о значении протоколов по нарушениям лесных узаконений//Журнал гражданского и уголовного права. 1883. Январь. Кн. 1. С. 29 – 31.

³ См.: *Сабинин Л.Х.* Лесные нарушения и порядок их преследования. СПб., 1909.

⁴ См.: *Таганцев Н.* Рец.я на кн.: *Шилов Д.* Порядок преследования нарушений лесного устава. С. 220 – 222.

лизировано, в связи с этим, порядка 6000 работ по юриспруденции, изданных только в период с 1700 по 1917 гг. в России, например, не выявлено фундаментальных научных исследований по рассматриваемому вопросу, если говорить о монографиях и диссертациях.

Отдельные научные труды по данному направлению, отражающий тот или иной аспект юридической ответственности за экологические правонарушения, увидели свет в 20-х годах XX в.¹ Ряд работ, посвященных исследуемому вопросу, опубликованы в 30-х – 50-х годах прошедшего столетия².

Несколько активизируются научные исследования после указанного времени. В связи с этим в литературе справедливо констатируется, что если с начала 60-х до середины 80-х годов XX в. юридической ответственности за экологические правонарушения было посвящено 30 научных исследований, а с середины 80-х до начала 90-х годов – 22 научных труда, то, начиная с 90-х годов по 2001 г. этой теме посвящено уже более 50 работ.

Таким образом, отмечается, что скорость развития научных исследований в области юридической ответственности за экологические правонарушения равнялась 1,07 работы в год, затем 2,75 работы в год и, наконец, достигла 3,12 работы в год соответственно по временным периодам, обозначенным выше³.

Одной из фундаментальных работ по данной проблеме является вышедшая в 1985 году в Институте государства и права АН СССР под редакцией О.С. Колбасова монография «Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды»⁴. В основу

¹ См., например: *Овчинкин*. О лесорубах (Ст. 99 Уголовного кодекса)//Пролетарский суд. 1924. № 1 – 2; *Жаков П.* Статья 99 УК в старой и новой редакции//ЕСЮ. 1926.- № 2; *Шварц С.М.* Лесорубки по первой части ст. 99 Уголовного кодекса//Адм. вестник. 1926. № 11; *Колонтаев В.* Борьба с лесонарушениями (Обзор действующего законодательства по лесонарушениям)//Лесное хозяйство, лесопромышленность и топливо. 1926. № 5-6. С. 127-130; *Аносов И.И.* Водные преступления в Уголовном кодексе Узбекской ССР//Вестник ирригации. 1928. № 1; *Магид Н.* К вопросу о борьбе с лесонарушениями//Ленинградская область. 1928. № 6-7. С. 94-95.

² См., например: *Мурагин С.* Практика народных судов Ленинградской области по делам о порубке леса // Советская юстиция. 1938. № 18; *Андреанов В.* Выполнение Указа 26 июня 1940 года по Московскому речному бассейну: Обмен опытом // СЗ. 1941. № 2. С. 36 – 37.

³ *Ефимова Е.И.* Краткий библиографический сборник работ по экологическому праву (1957 – 2001 гг.). М., 2002. С. 153.

⁴ См.: Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды/Отв. ред. О.С. Колбасов, Н.И. Краснов. М., 1985.

указанного научного сочинения легли эмпирические исследования, проведенные во многих регионах Советского Союза. Авторами этого труда стали С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонкова, А.Э. Жалинский, И.А. Иконичкая, О.С. Колбасов, Н.И. Краснов, О.И. Крассов и другие исследователи. В то же время, необходимо отметить, что значительно ранее были опубликованы работы О.С. Колбасова, посвященные отдельным аспектам природоохранительной ответственности¹ и положившие начало разработке эколого-правовой ответственности. В этих работах автором рассматривались проблемы возмещения гражданам экологического вреда², материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды³, ответственность за нарушение природоохранительного законодательства⁴, возмещение вреда, причиненного порчей земли⁵, спорные вопросы возмещения вреда, причиненного уничтожением рыбных запасов⁶ и другие⁷.

Интересным являются и предпосылки закрепления в Конституции РФ понятия «экологическое правонарушение». А впервые данную категорию употребил О.С. Колбасов на Пленуме Верховного Суда СССР в 1972 г., обсуждавшем и принявшем постановление «О практике применения судами законодательства об охране природы»⁸. Позже эта дефиниция была уже зафиксирована в постановлении Пле-

¹ См., например: *Колбасов О.С.* Административная ответственность за нарушение правил охраны природы//Правовые вопросы охраны природы в СССР. Сб. ст. М., 1963. С. 149 – 167; *Дубовик О.Л., Жалинский А.Э.* Причины экологических преступлений/Отв. ред. О.С. Колбасов. М., 1988.

² *Колбасов О.С.* Возмещение гражданам экологического вреда//Государство и право. 1994. № 10. С. 107 – 117.

³ *Колбасов О.С.* Материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды//Советская юстиция. 1974. № 20. С. 16 – 17.

⁴ *Колбасов О.С.* Ответственность за нарушения природоохранительного законодательства//Проблемы искоренения правонарушений в СССР. М., 1971.

⁵ *Колбасов О.С.* Возмещение вреда, причиненного порчей земли//Советская юстиция. 1969. № 14. С. 12 – 14.

⁶ *Колбасов О.С.* Спорные вопросы возмещения вреда, причиненного уничтожением рыбных запасов//Советская юстиция. 1963. № 6. С. 9 – 11.

⁷ См., например: *Колбасов О.С.* Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов//Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963. С. 99 – 126; *Колбасов О.С.* Дела, связанные с нарушением требований охраны природы//Советская юстиция. 1968. № 4. С. 3 – 4; *Колбасов О.С.* Возмещение материального ущерба, причиненного нерациональным использованием земли//Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М., 1969.

⁸ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1972. № 3.- С. 8.

нума Верховного Суда СССР от 7 июля 1983 г. № 4 «О практике применения судами законодательства об охране природы»¹. В названном документе проводилось разграничение между экологическим преступлением и экологическим правонарушением. Под последним понимались исключительно административные экологические проступки.

Значительный вклад в развитие теории юридической ответственности за экологические правонарушения внес и проф. В.В. Петров², который первым, в конце 70-х – начале 80-х годов XX в. заявил о природоохранительной ответственности как о комплексном юридическом институте и составной части института юридической ответственности в СССР. Основу «концепции экономико-юридической ответственности» В.В. Петрова, составило выделение трех групп предприятий (объектов), загрязняющих окружающую среду, отмечала. Особое место заняла группа предприятий, получивших официальное разрешение на выброс вредных веществ. Для этой группы предприятий в целях равных условий для других групп было предложено ввести экологический налог – систему обязательных периодических платежей, равнозначных по сумме затратам на оздоровление окружающей среды³.

Дальнейшее развитие институт юридической ответственности за экологические правонарушения, включая непосредственно эколого-правовую, кроме вышеназванных ученых, получил в трудах, в том числе, А.И. Бобылева⁴, Н.А. Духно⁵, Г.В. Чубукова⁶ и других специалистов⁷.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 7 июля 1983 г. № 4 «О практике применения судами законодательства об охране природы» // Сб. постановлений Пленума Верховного Суда СССР и РСФСР. М., 1997.

² *Петров В.В.* Экологическая ответственность: понятие, структура, основания // Материалы межреспублик. науч. конференции «Проблемы совершенствования экологического законодательства и эффективность его реализации». М., 1993. С. 18 – 19.

³ *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981. С. 176 – 177.

⁴ См.: *Бобылев А.И., Ивакин В.И.* Юридическая ответственность за нарушение правового режима природных объектов, природных ресурсов: Монография. М., 2007.

⁵ См.: Юридическая ответственность за экологические правонарушения: Монография / Под ред. А.И. Бобылева, Н.А. Духно. М., 2001.

⁶ *Духно Н.А., Чубуков Г.В.* Экологическое право России: Учебник для юридических вузов. М., 2005. С. 291.

⁷ См., например: *Мисник Г.А.* Возмещение экологического вреда в российском праве: Монография. М., 2007.

■ **Иванова С.В.**

доцент кафедры земельного и трудового права
юридического факультета ФГБОУ ВО
"Оренбургский ГАУ", канд. юрид. наук

Толкование и применение норм фаунистического права

Аннотация: Статья содержит анализ теоретических и практических проблем, связанных с толкованием и применением норм, регулирующих охрану и использование объектов животного мира. Обоснованы предложения по их совершенствованию. В статье обозначен комплексный межотраслевой характер регулирования отношений в рассматриваемой сфере нормами гражданского, природоресурсного, экологического и иных отраслей права.

Ключевые слова: животный мир; толкование и применение норм; фаунистическое право; классификация видов пользования животным миром; охотничьи ресурсы; водные биологические ресурсы; устойчивое использование.

Abstract. The Article contains an analysis of theoretical and practical problems associated with the use of objects of the animal world. Proposals for their improvement are substantiated. The article describes the complex inter-sectoral nature of regulation of relations in the sphere under consideration by the norms of civil, natural resources, environmental and other branches of law.

Key words: fauna; classification of types of use of fauna; interpretation and application of norms; faunistic law; hunting resources; water biological resources; sustainable use.

В условиях активного вовлечения природных ресурсов в оборот снижается их доступность для общего пользования. В настоящее время актуальным и спорным становится вопрос об ограничении свободного доступа населения к водным объектам, переданным в пользование с целью осуществления любительского и спортивного рыболовства, а также с целью товарного рыбоводства. В соответствии со ст.24 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно, кроме как в прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц. Ограничения любительского и спортивного рыболовства могут устанавливаться в соответствии со ст.26 указанного Федерального закона. Перечень ограничений любительского и спортивного рыболовства, закрепленный в ст.26, не является исчерпывающим, так как п.13 данной статьи указывает на "иные установленные в соответствии

с федеральными законами" ограничения. Так, ст. 6 Водного кодекса РФ устанавливает, что поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. «Иное» предусмотрено в ст. 38 Водного кодекса РФ, которая устанавливает, что исходя из условий предоставления водных объектов в пользование, водопользование подразделяется на совместное водопользование и обособленное водопользование. Обособленное водопользование может осуществляться на водных объектах или их частях, находящихся в собственности физических лиц, юридических лиц, водных объектах или их частях, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для обеспечения обороны страны и безопасности государства, иных государственных или муниципальных нужд, обеспечение которых исключает использование водных объектов или их частей другими физическими лицами, юридическими лицами, а также для осуществления товарного рыбоводства. В соответствии со ст.1 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», товарное рыболовство — предпринимательская деятельность по содержанию и разведению, в том числе выращиванию, водных биоресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания, их добыче (вылову) с последующей реализацией уловов водных биоресурсов. Таким образом, для осуществления предпринимательской деятельности по содержанию, разведению и выращиванию водных биоресурсов могут использоваться пруды, водохранилища и другие виды поверхностных водных объектов, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Следовательно, владельцы этих водных объектов могут ограничивать осуществление любительского и спортивного рыболовства.

Водный кодекс РФ устанавливает порядок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования. Согласно ч.1 ст.11 ВК РФ, на основании договоров водопользования, если иное не предусмотрено ч. 2 и 3 настоящей статьи, водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование для: забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов; использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей; использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресур-

сов для целей производства электрической энергии. В силу ч.3 данной статьи, не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для: воспроизведения водных биологических ресурсов; рыболовства, рыбоводства, охоты.

Судами по-разному интерпретируется ст. 11 ВК РФ в отношении правоустанавливающих документов на водопользование для целей рыбоводства. Например, по иску ТУ Росприроднадзор по Волгоградской области к Волгоградскому осетровому рыбоводному заводу о взыскании ущерба за незаконное водопользование (без решения и договора водопользования) Арбитражный суд Волгоградской области по делу от 02.03.2009 № А12-2283/2009 принял решение отказать в удовлетворении исковых требований. Согласно подп. 7 и 10 п. 3 ст. 11 ВК РФ не требуется заключение договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для воспроизводства водных биоресурсов, рыбоводства, охоты. Такое же решение по аналогичному делу от 27.07.2009 № А12-9414/2009 приняли вышеуказанные суды в отношении Медвецкого экспериментального рыбопроизводного завода. Однако, Федеральный Арбитражный суд Северо-Кавказского округа на подобное дело вынес решение не в пользу рыбоводного предприятия ЗАО «Казачка»¹, занимающегося рыбоводством без договора и решения на водопользование.

В соответствии с п.4 ст.8 Водного кодекса РФ пруд, обводненный карьер, могут отчуждаться в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством. Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Основываясь на смысле ст.36 Конституции РФ, в частной собственности может находиться не только земля, но и другие природные ресурсы. Выделение земли и ее определяющее значение обуславливаются тем, что она используется как основное средство производства в сельском и лесном хозяйстве, а также является пространственным базисом для осуществления различных видов деятельности человека, для расположения под и на ней всех других природных ресурсов — недр, вод, лесов, животного и растительного мира.

Но результаты судебного рассмотрения по урегулированию спора о предоставлении рыбопромысловых участков для целей товарно-

¹ Исследовано в России - Практика рассмотрения споров по использованию водных объектов рыбоводными организациями // Советник юриста. 2011. №7.

го рыбоводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах не всегда бывает однозначным, а порой даже прямо противоположные в решениях не только разных судов, но и одного и того же суда. Так, Федеральный арбитражный суд Центрального округа, руководствуясь ст. 287, 288 и 289 Арбитражного процессуального кодекса РФ в кассационном порядке постановил: «предоставление водного объекта (пруда) в пользование должно было осуществляться с учетом требований норм водного, а не земельного законодательства. Давая оценку оспариваемому постановлению главы Администрации Головинского сельского поселения суду необходимо было учитывать нормы водного законодательства»¹. Вместе с тем постановлением ФАС Центрального округа от 14.01.2011 по делу № А54-1755/2010² на основании п. 1 ч. 1 ст. 287, ст. 289 АПК РФ принято решение Арбитражного суда Рязанской области оставить без изменения, а кассационную жалобу – без удовлетворения по другому спору. Спор решен в пользу предпринимателя А. Строилова, получившего в аренду от ТУ Росимущества по Рязанской области участок земли с расположенными на нем прудами, которые были исключены в пользу истца из Перечня рыбопромысловых участков Рязанской области, утвержденного постановлением Минприроды Рязанской области от 08.11.2007 № 309. Одной из причин исключения прудов из указанного Перечня суд называет «нарушение прав А. Строилова, как арендатора земельного участка».

Основываясь на анализе судебной практике, следует отметить о том, что на сегодняшний день нет единого подхода к рассмотрению споров в сфере рыбоводства и иной связанной с ней деятельностью. А если нет единого подхода, следовательно будут продолжаться бесконечные споры между гражданами, которые лишены права свободного посещения и доступа к водным объектам и земельным участкам, переданным в пользование и предпринимателями, которые вложили финансовые средства в рыбопосадочный материал и хотят получить от этого прибыль. Таким образом, для налаживания цивилизованного рынка в сфере товарного рыбоводства необходимо взаимодействие и координация компетентных органов государственной власти в сфере природопользования, органов местного самоуправления и индивидуальных предпринимателей. Анализируя нормы фаунистического, гражданского, земельного, водного права, можно сделать

¹ Постановление от 01.02.2011 по делу № А08–1287/2010-17. Режим доступа: gk.arbitr.ru/document/view/10988096/5800144.

² Исследовано в России. Решения и постановления судов. 07.04.2003. Режим доступа: www.resheniyasudov.ru/2010/51147.

вывод о том, что осуществление любительского и спортивного рыболовства на водных объектах общего пользования должно быть ограничено в целях защиты прав арендатора земельного участка, предоставленного в целях товарного рыбоводства.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели реализуют свое право пользования животным миром посредством ведения охотничьего хозяйства. Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», отменил существовавшее до этого долгосрочное лицензирование. С 1 апреля 2010 г. юридические лица и индивидуальные предприниматели допускаются к тем или иным видам деятельности в сфере охотничьего хозяйства только на основании охотохозяйственного соглашения, заключенного по итогам аукциона.

Согласно ч. 3 ст. 71 "Заключительные положения" ФЗ от 24 июля 2009 г. N 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" юридические лица, индивидуальные предприниматели, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня вступления в силу данного Федерального закона, вправе заключить охотохозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотохозяйственных соглашений.

Однако, вопрос о сроке (сроках), на который может быть рассчитано действие охотохозяйственного соглашения, заключенного без проведения аукциона, не получил в ст. 71 ФЗ "Об охоте" непосредственного разрешения, вследствие чего в юридической, в том числе судебной практике обозначились два взаимоисключающих подхода к интерпретации рассматриваемого положения. Согласно подходу, разделяемому в основном арбитражными судами¹, право долгосрочного пользования животным миром в охотохозяйственных целях, приобретенное на основании долгосрочной лицензии, ограничено сроком ее действия, который продлению не подлежит, а потому охотохозяйственное соглаше-

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 28 марта 2013 года по делу N А68-7294/2012 "О признании недействительным охотохозяйственного соглашения"; постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 8 октября 2013 года по делу N А72-106/2013 "О признании незаконными решений и предписаний антимонопольного органа".

ние, поскольку оно производно от этой лицензии, не может выходить за ее временные рамки, т.е. не должно превышать срок ее действия, не истекший на момент заключения соглашения, - иное не соответствовало бы смыслу введения в действующее законодательство об охоте и сохранении охотничьих ресурсов общего правила о заключении охотхозяйственных соглашений на аукционах.

На прямо противоположном подходе к решению вопроса о сроках охотхозяйственных соглашений, заключаемых без проведения аукциона юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, имеющими долгосрочные лицензии на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов, основан приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 марта 2010 г. N 93 "Об утверждении примерной формы охотхозяйственного соглашения", из п. 7.1 приложения к которому следует, что срок заключаемого без проведения аукциона в соответствии с ч. 3 ст. 71 ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" соглашения может составлять от двадцати до сорока девяти лет. Данная позиция, по сути, была поддержана Верховным Судом РФ¹.

По мнению Конституционного Суда РФ², столь противоречивая интерпретация правового регулирования сроков, на которые могут быть заключены без проведения аукциона охотхозяйственные соглашения, свидетельствует о том, что преодоление средствами юридического толкования обнаружившейся неопределенности предписаний, содержащихся в ч. 3 ст. 71 данного Федерального закона, сопряжено со значительными затруднениями, не позволяющими однозначно уяснить ни истинный замысел федерального законодателя, ни действительное нормативное содержание установленных им правил. В случаях, когда толкование нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет - вследствие наличия различных вариантов ее интерпретации - неясность правового регулиро-

¹ Решение Верховного Суда РФ от 21.11.2013 N АКПИ13-1028 "Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующей примерной формы охотхозяйственного соглашения", утв. Приказом Минприроды России от 31.03.2010 N 93.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2015 г. N 17-П г. "По делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации".

вания, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов применим для установления прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, необходимо исходить из конституционных принципов равенства и справедливости, а также требования формальной определенности норм, с тем чтобы избежать нарушения универсальных начал правового регулирования и правоприменения, вытекающих из ст. 1 (ч. 1), 18, 19 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) Конституции РФ.

Однако если взаимоисключающие подходы к толкованию одной и той же нормы, продиктованные в том числе различиями во взглядах при ее сопоставлении с другими нормами, оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в пределы законодательного усмотрения, уяснить подлинное содержание такой нормы даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удастся не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, а иногда и единственно возможным способом выявления отвечающего намерениям законодателя истинного смысла введенного им правового регулирования является - в силу принципа разделения властей - законодательное уточнение содержания нормативных предписаний, неясность (неоднозначность) которых, не устранимая средствами толкования, создает серьезные затруднения в процессе их применения.

Решить подобные проблемы по толкованию и применению норм фаунистического права представляется следующими способами: 1. повысить качество нормотворческой деятельности, исключаящее различное толкование правовых норм; 2. совершенствовать механизм правоприменительной деятельности; 3. вносить изменения в нормативные правовые акты, исключаящие различное толкование.

■ Каспрва Ю.А.

ст. научный сотрудник Института государства и права РАН, канд.юрид.наук

Практика разрешения споров о привлечении к административной ответственности за отсутствие экологической подготовки у специалистов организации

Аннотация: Автор обобщает практику разрешения споров о привлечении к административной ответственности за отсутствие экологической подготовки у специ-

алистов организации. Обосновывается, что в современной России необходимы квалифицированные специалисты, особенно в областях, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Строгое следование экологическим требованиям, в том числе в сфере профессиональной экологической подготовки специалистов, будет способствовать достижению целей устойчивого развития России.

Abstract. The author summarizes the practice of resolving disputes about bringing to administrative responsibility for the lack of environmental training among the organization's specialists. It is proved that in modern Russia qualified specialists are needed, especially in areas that have a negative impact on the environment. Strict adherence to environmental requirements, including in the field of environmental professional training, will help achieve the goals of sustainable development in Russia.

Ключевые слова: судебная практика, споры о привлечении к административной ответственности, профессиональная экологическая подготовка.

Key words: judicial practice, disputes about bringing to administrative responsibility, professional environmental training.

Законодательство в области охраны окружающей среды и природопользования в России многогранно и стремительно меняется. Особенно это касается областей обращения с отходами, лесопользования и пр.; активно разрабатываются правовые нормы об объектах накопленного вреда окружающей среде. В этой связи особую важность приобретает знание нюансов экологического законодательства и непрерывность экологического образования, в частности для лиц, деятельность которых непосредственно связана с воздействием на окружающую среду.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в ст. 73 предусматривает обязанность руководителей организаций и специалистов, ответственных за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Такая подготовка должна осуществляться в соответствии с законодательством.

При проведении проверок органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования РФ и прочих административных природоохранных органов наряду с выявлениями «классических» нарушений (неуплата платежей за негативное воздействие на окружающую среду, несоблюдение лимитов размещения отходов, несогласование нормативов и т.д.) устанавливается отсутствие профессиональной подготовки ответственных лиц, занимающихся экологически опасной деятельностью. В таком случае юридическое

лицо привлекается к административной ответственности в виде штрафа на основании ст. 8.1 или ст. 8.2 КоАП РФ; подобные постановления обжалуются юридическими лицами в судах.

По результатам анализа судебной практики данной категории дел прослеживаются две позиции судов.

Позиция первая: «Профессиональная экологическая подготовка – одно из экологических требований при производстве работ. Отсутствие подготовки признается административным правонарушением по ст. 8.1 или ст. 8.2 КоАП РФ».

Придерживаясь первой позиции, суды полагают следующее. Согласно ст. 39 ФЗ «Об охране окружающей среды» юридические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обязаны соблюдать требования в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. Одно из таких требований – норма ст. 73 ФЗ «Об охране окружающей среды» о необходимости иметь профессиональную экологическую подготовку, если организация оказывает негативное воздействие на окружающую среду. Подготовка должна быть подтверждена специальными свидетельствами, сертификатами, удостоверениями. Многие предприятия, участвовавшие в судебных заседаниях, по роду своей деятельности занимались эксплуатацией предприятий и являлись объектами негативного воздействия на окружающую среду (осуществляли выбросы вредных веществ, производили отходы производства и потребления и т.д.).

Объективная сторона правонарушения, указанного в ст. 8.1 КоАП РФ, – несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов.

На основании вышеизложенного, отсутствие профессиональной экологической подготовки составляет объективную сторону правонарушения, предусмотренного ст. 8.1 или 8.2 КоАП РФ. Более того, в Постановлениях Девятого арбитражного апелляционного суда от 23 января 2012 г. № 09АП-33746/2011-АК¹ и от 25 мая 2012 г. № 09АП-10039/2012² указано, что «нарушение требований ст. 73

¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23 января 2012 г. № 09АП-33746/2011-АК по делу № А40-89349/11-92-755.

² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 мая 2012 г. № 09АП-10039/2012 по делу № А40-25320/12-139-237.

ФЗ «Об охране окружающей среды» образует самостоятельный состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.1 КоАП РФ».

Частным случаем первой позиции судов является Постановление ФАС Центрального округа от 19 октября 2010 г. по делу № А62-2213/2010¹, в котором отсутствие профессиональной экологической подготовки признается объективной стороной ст. 8.1 КоАП РФ, однако считается малозначительным административным правонарушением (ст. 2.9 КоАП РФ). На этом основании юридическое лицо было освобождено от административной ответственности. В то же время позиция Московского городского суда² звучит жестче: «Поскольку административное правонарушение совершено в связи с несоблюдением экологических требований в области охраны окружающей среды, то его действия признаков малозначительности не содержат».

Позиция вторая: «Отсутствие профессиональной экологической подготовки – недостаток в области формирования экологической культуры; не признается административным правонарушением по ст. 8.1 или ст. 8.2 КоАП РФ»³.

При вынесении подобных решений, суды обосновывали это следующим образом. Нарушаемые требования, образующие объективную сторону ст. 8.1 КоАП РФ, содержатся в главе VII (ст. 34 – 39) ФЗ «Об охране окружающей среды». Статья 73 относится к гл. XIII «Основы формирования экологической культуры», и ее нарушение свидетельствует лишь о недостаточном уровне экологической культуры, что не образует состав административного правонарушения. Ответственность за отсутствие профессиональной экологической подготовки в законодательстве не установлена.

При вынесении судебных решений суды чаще придерживаются первой позиции. Из 30 проанализированных решений в 19 отсутствие профессиональной экологической подготовки суды признали объективной стороной ст. 8.1 и (или) ст. 8.2 КоАП РФ.

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 19 октября 2010 года по делу № А62-2213/2010.

² Решение Московского городского суда от 8 июня 2016 года по делу № 7-6286/2016.

³ Сравнительная таблица решений судов: Режим доступа: yadi.sk/i/xfRtl8T3Gw56X. Голубым цветом выделены решения судов, в которых отсутствие профессиональной экологической подготовки не признается административным правонарушением по ст. 8.1 и (или) ст. 8.2 КоАП РФ.

Тезис, вызывающий у судов разногласия, — относится ли профессиональная экологическая подготовка к экологическим требованиям при производстве работ.

В действующем административном и уголовном законодательстве отсутствует специальный состав правонарушения в случае непрохождения профессиональной экологической подготовки специалистами организации.

Ответственность на основании ст. 8.1 и ст. 8.2 КоАП РФ наступает в случае несоблюдения экологических требований при осуществлении хозяйственной деятельности. Под требованиями в области охраны окружающей среды (природоохранные требования, экологические требования) понимаются предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, нормативами, федеральными нормами и правилами, иными нормативными документами в области охраны окружающей среды (ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды»). Таким образом, перечень требований не ограничивается лишь гл. VII ФЗ «Об охране окружающей среды», а выходит даже за рамки самого федерального закона. Следование второй позиции судов влечет к неправомерному исключению из оснований административной ответственности нарушение строительных норм и правил, санитарно-эпидемиологических норм и пр., поскольку они не указаны в гл. VII ФЗ «Об охране окружающей среды». Представляется, что объективной стороной ст. 8.1 КоАП РФ является несоблюдение любых экологических требований, содержащихся в нормативном правовом акте в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Более того, норма, присутствующая в иной главе ФЗ «Об охране окружающей среды», не перестает быть экологическим требованием. По характеру содержащихся предписаний норма ст. 73 «Об охране окружающей среды» является обязывающей и определенно указывает на обязанность руководителей и специалистов организации иметь профессиональную экологическую подготовку. Это действующая правовая норма, подлежащая исполнению.

* * *

Проанализировав сложившуюся практику судов, сделаем вывод: роль ст. 73 ФЗ «Об охране окружающей среды» неоднозначна — относится ли она к экологическим требованиям или устанавливает некие планки экологической культуры для отдельных групп лиц. Нельзя отрицать и тот факт, что недостаток квалификации специа-

листов может привести к просчетам, ошибкам, авариям на производстве и впоследствии к причинению экологического вреда.

В современной России необходимы квалифицированные специалисты, особенно в областях, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Строгое следование экологическим требованиям, в том числе в сфере профессиональной экологической подготовки специалистов, будет способствовать достижению целей устойчивого развития России.

■ **Кодолова А.В.**

ст. научный сотрудник Санкт-Петербургского научно-исследовательского центра экологической безопасности РАН

Публично-правовые элементы гражданско-правовой ответственности за массовые экологические деликты

Аннотация: анализируются публично-правовые элементы гражданско-правовой ответственности за массовые экологические деликты, предлагается установить предел ответственности эксплуатирующей организации за массовые деликты в рамках суммы финансового обеспечения (фонда), определяемой в отношении каждого объекта компетентным государственным органом.

Ключевые слова: массовые экологические деликты, экологический вред, публично-правовой элемент.

Abstract. Analyzes the public-law elements of civil liability for mass environmental tort, it is proposed to establish the liability of the operating organization for mass tort in the framework of the amount of financial security (fund), determined in relation to each object by the competent state body.

Key words: massive environmental tort, environmental harm, public law element.

Наличие особенностей возмещения экологического вреда, во многом, из-за специфики окружающей среды и ее компонентов как объектов охраны, ставят проблему гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный окружающей среде, на первый план в научных дискуссиях¹. Особенно актуален вопрос о пределах частно-

¹ См., например: Шемшученко Ю.С., Мутян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978; Данилова Н.В. Совершенствование института возмещения экологического вреда //

правовой и публично-правовой ответственности за экологические правонарушения.

В нашей стране ответственность за вред, причиненный окружающей среде, основывается на положениях гражданского законодательства о возмещении убытков (ст. 15 ГК РФ), а также главы 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда».

Тем не менее, нельзя отрицать, что в гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде присутствуют следующие публично-правовые элементы, в первую очередь, в следующих сферах: порядок определения размера причиненного окружающей среде вреда, в частности, таксовый метод; возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в натуральной форме; гражданско-правовая ответственность за массовые экологические деликты.

Масштабные техногенные аварии и катастрофы, в результате которых причиняется вред, именуется в научной литературе массовыми деликтами¹.

В определениях массовых деликтов, данных разными авторами, ученые фактически ставят знак равенства между самим деликтом и катастрофой. По нашему мнению, необходимо отличать массовые деликты от событий, не зависящих от воли человека. Массовые деликты, причиненные при эксплуатации экологически особо опасных объектов, представляют собой деяние (действие или бездействие), повлекшее масштабную техногенную аварию, в результате которой причинен вред одновременно жизни и здоровью большого количества людей, имуществу юридических и физических лиц, государству и окружающей среде. Иными словами массовый деликт – это не сама по себе авария, а индивидуальный или коллективный акт поведения субъекта, результатом которого стали катастрофические последствия².

Концепция массовых деликтов предполагает пересмотр самого понятия убытков как объективного условия деликтной ответствен-

Экологическое право. 2015. № 3. С. 3-6; *Иванова А.Л.* Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

¹ См.: Гражданское право. Часть вторая: Учебник / Отв. ред. В.П. Мозолин. М., 2005. С. 338. *Fleming John G.* American Tort Process. London. 1988. P. 6-14, *Fleming John G.* Mass Torts. // American Journal of Comparative Law. Vol. XLII. 1994. P. 508-509.

² *Кодолова А.В.* Массовые экологические деликты в российском и зарубежном праве // Хозяйство и право. 2009. № 6. С. 52-58.

ности. Деление убытков на реальный ущерб и упущенную выгоду в значительной степени не удовлетворяет перспективе развития деликтного права. Речь идет, в том числе, и об отходе от материального состава деликта. Первый шаг в этом направлении сделан при внедрении в гражданское законодательство ст.1065 ГК РФ.

Следующий этап состоит в исчислении предполагаемых убытков при эксплуатации особо опасных объектов. Определенный шаг в этом направлении сделан в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте», устанавливающего страховые суммы для выплаты потерпевшим в зависимости от степени опасности объекта (до 6,5 млрд рублей). При этом не допускается ввод в эксплуатацию объекта при невыполнении владельцем опасного объекта обязанности по страхованию его ответственности.

Действующее законодательство в некоторых случаях определяет установление законодательного ограничения гражданско-правовой ответственности эксплуатирующей организации или привлечение государства к субсидиарной ответственности. Данные особенности имеют публично-правовую природу, в их основе лежат властные функции, они строятся на основе подчинения государству других субъектов права.

Необходимо отметить, что вышеуказанные особенности гражданско-правовой ответственности действуют лишь в отношении некоторых видов экологически опасной деятельности: эксплуатации гидротехнических сооружений и объектов атомной энергетики, осуществлении морских перевозок нефти и других опасных веществ.

Особый порядок возмещения ущерба установлен международным правом в случаях загрязнения моря нефтью при эксплуатации одной из разновидностей опасных производственных объектов – нефтяных танкеров. Международное морское законодательство предусматривает возмещение превышения размера вреда Международным фондом для компенсации ущерба от загрязнения нефтью, функционирующим в соответствии с Протоколом 1992 г.

Особенности гражданско-правовой ответственности содержатся в законодательстве об атомной энергетике. Согласно ст. 59 Закона об атомной энергии, эксплуатирующая организация несет ответственность за убытки и вред, причиненный окружающей среде радиационным воздействием. В соответствии со ст. 56 данного закона устанавливается обязательность финансового обеспечения предела

ответственности эксплуатирующей организации, которое состоит из государственной гарантии, наличия собственных финансовых средств и страхового полиса (договора). Таким образом, гражданско-правовая ответственность фактически является ограниченной суммой финансового обеспечения. В части, не покрытой финансовым обеспечением, возмещение убытков и вреда обеспечивается Правительством РФ (ст. 57 Закона об атомной энергии).

Подобно правилам, действующим в отношении объектов атомной энергетики, организация, эксплуатирующая гидротехническое сооружение должна иметь финансовое обеспечение предела ответственности (ст. 17 Закона о безопасности гидротехнических сооружений).

Во всех остальных случаях действует общее правило: эксплуатирующая организация компенсирует вред, причиненный окружающей среде, в полном объеме из собственных средств, в том числе, из выплат по договорам экологического страхования.

В зарубежных правовых системах, в частности, в США, вопрос о возможности привлечения к гражданско-правовой ответственности эксплуатирующих организаций за массовые деликты решается положительно. Россия тоже не избежала последствий массовых деликтов, между тем компенсационные процессы осуществляются не в рамках гражданского права, а, прежде всего, в пределах социального обеспечения и социального страхования. Конституционный Суд РФ обосновывает сложившуюся ситуацию следующим образом: поскольку вред в результате масштабных катастроф является реально неисчислимым и невозполнимым, задачей государства является определить размер компенсационных выплат и порядок их предоставления, не требуя от потерпевшего доказывания наличия и объема причиненного его здоровью вреда (см. подробнее Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений закона РФ от 18 июня 1992 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. от 24.11.1995 г. и от 12.02.2001 г.), Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 г. «О порядке установления размеров стипендии и социальных выплат в РФ» в связи с запросами Верховного Суда РФ и Октябрьского районного суда г. Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций черномыльцев»).

На сегодняшний день такой порядок компенсации установлен законодательством о радиационных авариях применительно к нескольким радиационным катастрофам, произошедшим в прошлом, а также законодательством о чрезвычайных ситуациях.

В целях реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью людей или их имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ), необходимо наряду с государственной помощью потерпевшим предусмотреть в гражданском законодательстве возможность возмещения вреда, причиненного в результате массовых деликтов. При этом необходимо учесть следующее: массовый деликт не является каким-то специальным деликтом в российском гражданском законодательстве, он может включать в себя специальные составы деликтов, при причинении вреда деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (ст. 1079 ГК РФ).

Соглашаясь с данной точкой зрения, ряд авторов обращают внимание и на другую сторону рассматриваемого вопроса. По их мнению, государство, давая научную и юридически обоснованную санкцию (например, заключение государственной экспертизы) на деятельность объектов, относящихся к источникам повышенной опасности, практически не несет гражданско-правовой ответственности за последствия принятого решения. Государственная экспертиза, выданная лицензия, разрешение на нормативный выброс или сброс превращается в чисто бюрократический этап со всем своим финансовым и техническим бременем для юридического лица, не гарантирующим защиту окружающей среды, имуществу и здоровью человека в случае причинения им вреда¹. Для эффективного решения указанной проблемы следует установить предел ответственности эксплуатирующей организации за массовые деликты в рамках суммы финансового обеспечения (фонда), определяемой в отношении каждого объекта компетентным государственным органом. При этом имеет смысл задуматься о возложении субсидиарной ответственности за причинение вреда в отношении особо опасных объектов на государство как на субъект, санкционирующий путем лицензирования и государственных экспертиз осуществление такой деятельности.

¹ См. подробнее: *Краснова И.О.* Возмещение экологического вреда // Закон и право-применение. 2005. № 1-2. С.52; *Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г.* Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С.205.

Таким образом, исключением из общих правил возмещения вреда здоровью, предусмотренных гражданским законодательством, являются выплаты гражданам, пострадавшим от экологических бедствий. Суть данных выплат состоит в том, что размер экологического ущерба вообще не определяется. Потерпевшим выплачиваются фиксированные суммы в счет компенсации из государственных средств или предоставляются социальные льготы. По сложившейся практике этот способ применяется в случаях крупных промышленных аварий, чрезвычайных ситуаций, повлекших жертвы или массовые заболевания людей, утрату имущества или опасное повреждение природных объектов на значительной территории. Таким же образом производится компенсация за экологический ущерб, причиненный авариями в прошлом. Особенность данного способа возмещения ущерба заключается в том, что его применение возможно только в случаях, когда на это имеется прямое указание закона, предусматривающего соответствующие льготы и компенсации пострадавшим и обязанность государства их предоставить в конкретной ситуации.

■ **Коробка Л.Е.**

зам. начальника отдела исполнительного
производства Правового управления
Департамента городского имущества г. Москвы

Значимость принципа транспарентности при осуществлении органами государственной власти деятельности в сфере экологических правоотношений

Аннотация: в данной статье исследуется значимость принципа транспарентности в решении проблемы информационного обеспечения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов при межведомственном взаимодействии органов государственной власти, а также взаимодействии органов государственной власти и субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность или иную деятельность, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду.

Ключевые слова: транспарентность, принцип транспарентности, экологическая информация, экологические правоотношения.

Abstract. The importance of the principle of transparency in solving the problems of information supply in the sphere of environmental protection and the harmonious exploitation of natural resources while public authorities are cooperating is reviewed in this article, also the collaboration of public authorities and entities that engaged in business or other activities which cause or may cause negative impact on the environment is regarded.

Keywords: transparency, the principle of transparency, environmental information, environmental legal relations.

Органы государственной власти являются одними из основных участников экологических правоотношений и как субъект этих правоотношений играют важную роль в установлении положений природоресурсного и природоохранного законодательства.

Динамика развития экологических правоотношений зависит от степени оперирования органами государственной власти не только необходимой информацией о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках их загрязнения или иного вредного воздействия на окружающую среду, но и сведениями, пограничными с данной сферой отношений, которые, в свою очередь, могут сыграть важную роль в планировании и реализации экологической политики, не создавая противовес экономическим устоям.

Благодаря полученной информации органы государственной власти способны полноценно и всесторонне исследовать экологическое состояние страны, спрогнозировать проблемы, с которыми может столкнуться государство, и предотвратить их возникновение путем разработки различных экологических программ и мероприятий.

Таким образом, непредоставление достоверной информации приводит к ее искажению, и тем самым органы исполнительной власти при реализации экологической функции руководствуются недостоверными данными.

На основе полученных от общественности данных органы государственной власти, осуществляющие функции по надзору в сфере природопользования¹, а также по управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов², предоставляют сведения, полученные от хозяйствующих субъектов, в орган исполнительной власти, осуществляющий функции по формированию официальной стати-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесения изменений в Постановление Правительство Российской Федерации от 22.07.2004 № 370».

² См.: Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов».

стической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах¹, который далее предоставляет в установленном порядке официальную статистическую информацию Президенту РФ, Правительству РФ, Федеральному Собранию РФ, иным органам государственной власти, органам местного самоуправления, средствам массовой информации, организациям и гражданам, а также международным организациям.

В первую очередь к таким данным будут отнесены: сведения о текущих затратах на охрану окружающей среды и о экологических платежах, сведения об охране атмосферного воздуха, сведения об особо охраняемых природных территориях, сведения о воспроизводстве лесов и лесоразведении, сведения о защите лесов, сведения об охоте и охотничьем хозяйстве²; сведения об использовании воды³; сведения об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления⁴.

При осуществлении органами исполнительной власти процесса обмена информацией может возникнуть проблема реализации принципа транспарентности. Как правило, она заключается в нарушении сроков предоставления, в недостаточности, недостоверности сведений, что в итоге приводит к нерелевантности информации, которая в последующем регенерируется в отчетах.

К такому мнению приходим, исходя из результатов анализа нормативно-правовой базы, из которых видно, что основная масса документов направлена на урегулирование отношений, связанных с предоставлением достоверной информации и активным взаимодействием органов государственной власти, экспертного сообщества и

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»; Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики».

² См.: Приказ Росстата от 4 августа 2016 г. № 387 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за сельским хозяйством и окружающей природной средой».

³ См.: Приказ Росстата от 19 октября 2009 г. № 230 «Об утверждении статистического инструментария для организации Росводресурсами федерального статистического наблюдения об использовании воды».

⁴ См.: Приказ Росстата от 10 августа 2017 г. № 529 «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за отходами производства и потребления».

институтов гражданского общества, а также с повышением прозрачности и подотчетности государственного управления и удовлетворенности граждан качеством государственного управления.

При этом недостаточно уделено внимания межведомственному взаимодействию органов государственной власти по обмену информацией, в том числе информацией о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках их загрязнения или иного вредного воздействия на окружающую среду.

Примеров правовых норм, регулирующих межведомственное взаимодействие органов государственной власти по обороту экологической информации, не много.

Согласимся с высказыванием А.В. Черных о том, что «в нынешних условиях наивысшего уровня цивилизации достигает то государство, которое будет располагать наиболее качественной информацией, осваивать ее быстрее, в большем объеме и эффективнее использовать для достижения общечеловеческих ценностей»¹. Именно поэтому правильно выстроенная система оборота экологической информации среди органов государственной власти поможет оперативно решать не только вопросы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, но и глобальные экологические проблемы.

По нашему мнению, в связи с тем, что принцип транспарентности имеет не только теоретическое, но и практическое значение, в целях решения экологически значимых вопросов при межведомственном взаимодействии органам государственной власти следует также руководствоваться этим принципом.

Главная идея отслеживания — попытка добиться понимания каждым субъектом экологических правоотношений необходимости транслирования экологической информации, так как это первые сведения, отражающие влияние хозяйственной деятельности субъектов на жизнь и здоровье человека.

Экологическая информация будет достоверной только в том случае, если каждый участник экологических отношений будет осуществлять свою деятельность на основе принципа транспарентности, а именно субъекты, осуществляющие хозяйственную деятельность или иную деятельность, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, будут соблюдать

¹ Черных А.В. Обеспечение безопасности автоматизированных информационных систем // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 116.

прозрачность в предоставлении необходимых сведений в органы государственной власти, а органы государственной власти, в свою очередь, соблюдать прозрачность в межведомственном взаимодействии и составлять своды экологической информации на основе верных и актуальных данных.

Чтобы сохранить благоприятную окружающую среду, необходима слаженная и регламентированная работа по взаимодействию всех субъектов экологических правоотношений. Такое взаимодействие должно сопровождаться стимулом, который для каждого в отдельности субъекта экологических правоотношений будет устанавливаться свой, но в целом способствовать обеспечению экологической безопасности всей страны.

■ **Лунёва Е.В.**

доцент кафедры экологического,
трудового права и гражданского процесса
Казанского (Приволжского) федерального
университета, канд. юрид. наук

Общие правовые критерии «рациональности» использования природных ресурсов

Аннотация: в данной статье исследуются правовые критерии «рациональности» использования природных ресурсов. В качестве основополагающих свойств, характеризующих рациональность использования любых природных ресурсов, предлагается считать достижение максимальной эффективности его использования при существующем уровне развития техники и технологии при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать.

Ключевые слова: природные ресурсы, рациональность, категория «нерациональное использование».

Abstract. This article explores the legal criteria for "rationality" of the use of natural resources. It is proposed to consider the achievement of the maximum efficiency of its use with the existing level of development of technology and technology with such an amount of negative impact that the environment is able to independently process as fundamental properties characterizing the rational use of any natural resources.

Keywords: natural resources, rationality, the category of "misallocation".

Термин «рациональное использование природных ресурсов» достаточно часто употребляется в нормативных правовых актах. Од-

нако в федеральном законодательстве его правовое содержание не раскрывается.

Отсутствие в российских законах определения «рациональное использование природных ресурсов» привело к его употреблению в различных интерпретациях. В законодательстве РФ исследуемая категория применяется: (1) в значении неистощительного использования природных ресурсов (ст. 10 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Закон г. Москвы «О городских почвах»); (2) в смысле использования природных ресурсов, не затрудняющих их эксплуатацию (п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ); (3) совместно с другими терминами без их четкого разграничения (раздел III Закона РФ «О недрах», абз. 11 ст. 1, абз. 5 ст. 3, п. 1 ст. 34, п. ст. 35, п. 1 ст. 36, п. 1 ст. 39, п. 1 ст. 70 ФЗ «Об охране окружающей среды»); (4) вообще без наполнения его каким-либо содержанием (ст. 46 ВК РФ, п.п. 2 п. 1 ст. 2 ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

Обратим внимание на то, что антипод анализируемой категории – «нерациональное использование» – применяется в законодательстве в смысле использования природных ресурсов, приводящего к нарушению установленных нормативными правовыми актами экологических требований (п. 1 ст. 77 ФЗ «Об охране окружающей среды», абз. 3 ст. 52 ФЗ «О животном мире»). Исходя из такой логики законодателя, совершенно необоснованно рациональное использование ничем не будет отличаться от простого использования природных ресурсов, не приводящее к нарушению законодательства.

В науке экологического права понятие «рациональное использование природных ресурсов» природных ресурсов» трактуется также не одинаково. Следует выделить несколько основных научных взглядов на исследуемую категорию. Одни ученые под рациональным использованием природных ресурсов понимают достижение необходимого социально-экономического эффекта в осуществлении целей природопользования с одновременным соблюдением экологических требований, обеспечивающих экономический рост и устойчивое развитие общества (Н.И. Краснов¹, А.К. Голиченков² и др.). Вторые

¹ Природопользование в СССР / Отв. ред. И.А. Иконницкая. С. 14 (автор введения – Н.И. Краснов).

² *Голиченков А.К.* Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право: Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 гг. М., 1999. С. 42.

связывают анализируемый термин с минимальным (Л.Г. Клюканова¹), экономным (В.В. Петров²) использованием или потреблением (Т.В. Петрова³, Н.В. Соловьев⁴) природных ресурсов. Третьи пишут о наименьшем вреде, причиняемом окружающей среде (И.Б. Калинин⁵); четвертые – о таком использовании, когда сохраняется устойчивость экологических систем (М.М. Бринчук⁶) или обеспечивается их неистощимость (М.Е. Махрова⁷, Е.В. Прошунина⁸, Е.А. Галиновская⁹ и др.), а также равновесие и стабильность (А.А. Ходжаев¹⁰); пятые – о максимально полном и комплексном извлечении природного ресурса (И.Б. Калинин¹¹ и др.); шестые – о том, использовании, которое не наносит вред окружающей среде (Б.Г. Розовский¹²). И так далее.

В пункте 5.12 ГОСТе Р 52106-2003 «Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Общие положения» (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 3 июля 2003 г. № 236-ст) (далее – ГОСТ «Ресурсосбережение») под «рациональным использованием ресурсов» понимается достижение максимальной эффек-

¹ Клюканова Л.Г. О концепции развития науки экологического права в рамках синергетической парадигмы // Экологическое право. 2012. № 6. С. 30-36.

² Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М., 1995. С. 14.

³ Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29-34.

⁴ Соловьев Н.В. Сравнительно-правовой анализ системы регулирования рационального использования природных ресурсов в Российской Федерации // Общество и право. 2008. № 2. С. 89.

⁵ Калинин И.Б. Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды как основа устойчивого природопользования // Вестник Томского государственного университета. 2003. С. 48, 50.

⁶ Бринчук М.М. Принципы экологического права. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 57.

⁷ Махрова М.Е. Рациональное природопользование как принцип экологического права: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. Уфа, 1999. С. 12-14.

⁸ Прошунина Е.В. Правовые критерии рационального землепользования // Политика, государство и право. 2015. № 6. Режим доступа: politika.snauka.ru/2015/06/3189

⁹ Институты экологического права. М., 2010. С. 73-74 (автор главы – Е.А. Галиновская).

¹⁰ Ходжаев А.А. Вопросы правового обеспечения принципов рационального использования природных ресурсов в странах СНГ // Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 53. С. 32-34, 37.

¹¹ Калинин И.Б. Указ. соч. С. 48, 50.

¹² Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Ворошиловград, 1983.

тивности их использования в хозяйстве при существующем уровне развития техники и технологии с одновременным снижением негативного воздействия на окружающую среду. Приведенная дефиниция состоит из двух признаков: (1) достижение максимальной эффективности их использования в хозяйстве при существующем уровне развития техники и технологии; (2) одновременное снижение негативного воздействия на окружающую среду. Проанализируем их на предмет возможности быть общими правовыми критериями рационального использования всех природных ресурсов.

1. Достижение максимальной эффективности использования природных ресурсов в хозяйстве при существующем уровне развития техники и технологии. В данном случае речь идет о максимальной эффективности отнюдь не в узко экономическом плане, а в значении оптимального баланса частных и публичных (государственных, муниципальных и общественных) интересов в экологическом праве при использовании природного ресурса. В эколого-правовой науке максимальную эффективность в качестве одной из характеристик рациональности использования природных ресурсов признают В.В. Петров¹, Т.В. Петрова², в отношении земли – Н.И. Краснов³, в отношении недр – А.И. Цуранова⁴, А.И. Перчик⁵ и другие ученые.

Ряд правоведов-экологов в качестве характеристики рационального использования природных ресурсов рассматривают очень близкое к «максимальной эффективности» слово – «оптимальность». И это не случайно, поскольку «оптимальный», являясь по сути синонимом «максимальной эффективности», означает наиболее благоприятный, наилучший из возможных вариантов⁶. Например, С.А. Боголюбов рациональность использования природных ресурсов раскрывает через оптимальное их воспроизводство⁷. Аналогично, в описании рационального использования природных ресурсов М.М. Бринчук прибегает к «... оптимальному объему потребления

¹ Петров В.В. Экология и право. М., 1981. С. 207.

² Петрова Т.В. Указ. соч. С. 33.

³ Правовое и экономическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах (Материалы всесоюзной научно-теоретической конференции). М., 1984. С. 8.

⁴ Цуранова А.И. Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 99.

⁵ Перчик А.И. Горное право: Учеб. пособие. М., 2008. С. 302.

⁶ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1996. С. 448.

⁷ Боголюбов С.А. Экологическое (природоресурсное) право. М., 2010. С. 79.

...»¹, Л.Г. Клюканова – к экономически оптимальному их использованию². Похожей научной позиции придерживается и О.А. Романова, которая под рациональностью использования земли подразумевает, в том числе и оптимальную территориальную организацию землепользования³.

Максимальная эффективность (или оптимальность) действительно является характеристикой рациональности использования природных ресурсов и позволяет его отграничить от неистощительного их использования. Неистощительное – несмотря на то, что не приводит к деградации экологической системы, оно не дает максимального эффекта в использовании природы. Другими словами, рациональное использование природных ресурсов является более результативным, чем неистощительное.

2. Снижение негативного воздействия на окружающую среду не стоит брать в качестве отличительного признака рационального использования природных ресурсов. Уменьшение негативного воздействия само по себе, безусловно, направлено на сохранение экологических систем. Однако использование природных ресурсов может осуществляться способом, который приводит к постепенному уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, но еще не достигло уровня установленных экологических нормативов. Поэтому снижение негативного воздействия на окружающую среду не является отличительным признаком рационального использования природных ресурсов.

Другое дело, если за отличительный критерий «рациональности» взять тот объем негативного воздействия, который окружающая среда может самостоятельно переработать в силу своей ассимилирующей способности. Именно благодаря ассимиляционному потенциалу окружающей среды указанное количество негативного воздействия практически сразу успевает ею поглощаться в кратчайшие сроки. Такое негативное воздействие не причиняет вообще никакого экологического вреда, и сразу же нивелируется самовосстановлением и самоочищением экологической системы.

Следовательно, в качестве основополагающих свойств, характеризующих рациональность использования любых природных ресурсов, необходимо считать (1) достижение максимальной эффективно-

¹ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 57-58.

² Клюканова Л.Г. Указ. соч. С. 33.

³ Романова О.А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // Lex russica. 2016. № 6. С. 133.

сти его использования при существующем уровне развития техники и технологии (2) при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать. На основании выявленных правовых критериев предлагаем под рациональным использованием любых природных ресурсов понимать их использование, характеризующееся максимальной эффективностью с точки зрения баланса частных и публичных интересов в экологическом праве при существующем уровне развития техники и технологии и при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать в силу ее ассимилирующей способности.

■ **Марьин Е.В.**

доцент кафедры земельного права
и государственной регистрации недвижимости
гуманитарного факультета ФГБОУ ВО
"Московский государственный университет
геодезии и картографии", канд. юрид. наук

О некоторых вопросах реализации принципа платности природопользования

Аннотация: в данной статье исследуются некоторые вопросы реализации принципа платности природопользования. Признается, что существует многообразие форм осуществления принципа платности природопользования, а также огромное количество правовых, организационных, технических и экономических проблем, связанных с его реализацией.

Ключевые слова: принцип права, природопользование, принцип платности, неналоговые платежи.

Abstract. This article examines some issues of the implementation of the principle of paid nature management. It is recognized that there are a variety of forms of implementation of the principle of environmental management fee, as well as a huge number of legal, organizational, technical and economic problems associated with its implementation.

Keywords: principle of law, nature management, principle of payment, non-tax payments.

Принцип платности природопользования относительно недавний правовой принцип, но всё же его широкое распространение в природно-ресурсных отношениях позволяет говорить о том, что этот принцип очень значителен для экономики нашего государства.

Платежи, налоги и сборы за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды, наряду с поступлениями от внешнеэкономической деятельности, относятся к бюджетообразующим поступлениям.

Содержание принципа платности за пользование природой не поясняется и не раскрывается полностью или, хотя бы, частично в современном экологическом законодательстве. Но, если, взглянуть на положения Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», то можно понять, что этот самый принцип осуществляется путём платежей за пользование природой и её ресурсами.

Т.В. Петрова справедливо отмечает, что природно-ресурсные платежи выполняют сразу не одну, а сразу несколько различных функций: компенсационную, стимулирующую, фискальную и учетно-информационную¹.

Проявление компенсационной функции происходит путём распределения денег в бюджете на мероприятия по охране природы и природных ресурсов, которые были накоплены. В юридической сфере функция компенсации не признаётся как реализуемая, считается, что при взимании платежей главную роль занимает фискальная функция, то есть пополнение бюджетов разных уровней. На практике же платежи в этой сфере до сих пор не имеют какого-либо целевого назначения. До тех пор, пока такая ситуация не изменится, бюджетно-образующие налоги не в состоянии будут покрывать тот реальный ущерб, который наносят природе своим негативным воздействием хозяйствующие субъекты.

Немалое значение придаётся и функции стимулирования. Эта функция обязана заинтересовать природопользователей в более бережном отношении к окружающей среде.

Необходимо заметить то, что присутствует различие по назначению между природоохранными и природно-ресурсными платежами. Существует множество мнений по поводу различий между этими платежами в теории экологического права, но то, что правовой режим платежей различается не подвергается сомнению. Необходимо отличать плату за использование природных ресурсов от платы за негативное воздействие на окружающую среду.

¹ Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М. : Зерцало, 2000.

По мнению А.П. Анисимова, природно-ресурсные и экологические платежи являются разными сторонами одной медали, которой человек платит за использование природных ресурсов и воздействие на экологию нашей планеты. В первом случае происходит взимание денег за использование экономической составляющей природы в целях производства и потребления, а во втором случае взимание денег за ухудшение состояния окружающей среды, подобие компенсации вреда окружающей среде¹.

Платежи за пользование природой и природными ресурсами является основной формой исполнения принципа платности природопользования. Вышесказанное указывает на то, что данный принцип имеет межотраслевую природу, он устанавливается не только экологическим законодательством и реализуется инструментами природно-ресурсных отраслей, но и такими отраслями как налоговое, бюджетное право.

Понятие «природопользование» следует воспринимать как обобщающее для пользования любыми из природных ресурсов. Природопользование и ресурсопользование предполагают использование природных объектов и ресурсов, но между этими двумя понятиями существует значительная разница. В ст. 72 Конституции РФ, с одной стороны, в один ряд поставлены такие понятия, как «природопользование», «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности», «особо охраняемые природные территории», а, с другой стороны, отдельно рассматриваются вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Право пользования природой и её ресурсам имеет двойственное значение. Это право можно считать субъективным правом на использование природных ресурсов, но можно рассматривать и как систему правовых норм, регулирующих отношения, возникающие при использовании природных ресурсов (объективное право)².

В то же время Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" был введен новый принцип, который можно охарактеризовать как "загрязнитель платит". Возникает вопрос как будут сочетаться данные принципы, не возникает ли здесь дублирования, не является ли этот принцип частным случаем существующего прин-

¹ Анисимов А. П. Экологическое право России. М., 2013.

² Калинин И.Б. Природоресурсное право. М., 2009. С. 211.

ципа платности природопользования? Эти вопросы требуют как отдельного научного осмысления, так и практического применения.

С помощью осуществления таких платежей, как плата за землю, плата за за недропользование, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, плата за использование лесного фонда, сбор за пользование объектами животного мира, объектами водных биологических ресурсов, плата за водопользование и плата за негативное воздействие на окружающую среду реализуется принцип платности в природоресурсном законодательстве.

Необходимо учитывать то обстоятельство, что некоторые платежи не носят налогового характера и не относятся к налогам и сборам, которые взимаются на основании налогового законодательства¹.

Реализацию принципа платности природопользования можно рассмотреть на некоторых проблемных аспектах землепользования, так как согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ в первую очередь земля — это основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Принцип платности пользования землёй в земельном законодательстве находит своё отражение в ст. 1 ЗК РФ. Этот принцип означает, что любое использование земли подразумевает под собой платность. Основными формами природно-ресурсных платежей в земельном законодательстве являются земельный налог и арендная плата. В этой сфере довольно часто наступают споры, которые требуют разъяснения судов. Так, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ разрешил ситуацию об обязательном внесении арендной платы арендатором, который выкупает земельный участок, из публичной собственности вплоть до момента государственной регистрации перехода прав собственности на земельный участок, даже если ранее заключенный договор аренды истек².

В данном случае из-за платности землепользования стороны не имеют прав устанавливать другой момент прекращения обязанности по внесению арендной платы.

Обратимся теперь к земельному налогу. Общеизвестно, что существенным составным элементом при расчете земельного налога является кадастровая стоимость земельного участка.

Институт кадастровой стоимости и оценки земельных участков в последнее время не раз становился предметом всевозможной крити-

¹ *Бельский К.С.* Основы налогового права. // Гражданское право. 2006. №1

² Определение ВАС РФ от 22 июля 2013 г. № ВАС-9566/13 по делу N А66-5135/2012.

ки. Органы местного самоуправления как завышают, так и занижают кадастровую стоимость земельных участков. Занижение кадастровой стоимости может происходить, если муниципалитет заинтересован продать земельный участок конкретному лицу. Завышение кадастровой стоимости происходит в случае необходимости пополнения местного бюджета за счет земельного налога, причем в некоторых районах завышение стоимости происходит не просто в 10 раз, а в 150 раз! Суды различного уровня, в том числе Верховный Суд РФ перегружены исками об оспаривания кадастровой стоимости. Налогоплательщикам очень часто удается на основе независимой оценки через суд существенно снизить кадастровую стоимость земельного участка.

Однако, как известно, процедура оценки весьма не дешевая, а в случае оспаривания кадастровой стоимости через суд приходится также оплачивать расходы на юридическую помощь. Если речь идет о юридических лицах, то здесь очевидна выгода подобного оспаривания. С физическими лицами, особенно с социально незащищенными слоями населения, вопрос целесообразности оспаривания кадастровой стоимости остается открытым, так как совокупные расходы на данную процедуру могут значительно превосходить сумму земельного налога.

Таким образом, существует многообразие форм осуществления принципа платности природопользования, а также огромное количество правовых, организационных, технических и экономических проблем, связанных с его реализацией.

■ Мисник Г.А.

профессор кафедры земельного и экологического права РГУП, д-р юрид. наук

Право собственности на природные ресурсы и охрана окружающей среды: вопросы гармонизации в учении Олега Степановича Колбасова

Аннотация: в данной статье резюмируется, что новые вызовы, отражающие потребности пересмотра модели права собственности на природные ресурсы с учетом исторических реалий, подтверждают справедливость выводов, которые обоснованы в трудах Олега Степановича Колбасова.

Ключевые слова: право собственности на природные ресурсы, охрана окружающей среды, учение О.С. Колбасова.

Abstract. This article concludes that the new challenges reflecting the needs of revising the model of ownership of natural resources taking into account historical realities confirm the validity of the conclusions that are substantiated in the works of Oleg Stepanovich Kolbasov.

Keywords: ownership of natural resources, environmental protection, teaching OS Kolbasova.

Исследования Олега Степановича Колбасова, посвященные вопросам формирования новой модели соотношения таких социально значимых ценностей, как природные объекты и товарно-материальные ценности, не случайно положены в основу построения правовой концепции экологического права, отраженной в фундаментальном научном труде Олега Степановича – книге «Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР». Как отмечал ученый, «поскольку наиболее существенные различия в экономическом и правовом режиме ... установлены применительно к природным объектам и товарно-материальным ценностям, то в первую очередь требуется отчетливо представлять соотношение этих категорий, их взаимосвязь и разграничение»¹.

Данный вопрос не утратил своей актуальности и на современном этапе развития экологического права, что проявляется в непрекращающейся дискуссии о соотношении гражданского и природоресурсного права в существующей системе права Российской Федерации.

Исследуя генезис представлений общества о природных ресурсах как объекте материального мира в соотношении с категорией «имущество», Олег Степанович указал на исторические корни развития учения о праве собственности на природные ресурсы. Автор подчеркивал, что присвоение природных ресурсов имело место на отдельных этапах развития общества. Но следует учитывать тот факт, что при таком подходе к регулированию отношений использования природных ресурсов «деятельность по сохранению природных богатств носила спорадический характер»².

Бесспорно, нельзя не учитывать риски, связанные с развитием частной собственности на природные ресурсы, а разумный баланс публичных и частных интересов в экологическом праве вовсе не

¹ Колбасов О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. С.12.

² Там же. С.21.

предполагает принятия крайних решений, состоящих в полном отказе от частной собственности на природные ресурсы. Исторический опыт также показывает, что форма собственности не предопределяет решение вопроса охраны окружающей среды. Например, в Конституции Бразилии в главе VI "Об окружающей среде" имеется § 4, который объявляет бразильские леса в районе реки Амазонки и некоторые другие природные зоны национальным достоянием. Вместе с тем, поскольку, несмотря на все меры, предпринимаемые правительством Бразилии, и усилия "зеленых", вырубка этих лесов не только продолжается, но темпы даже усиливаются, вероятно, для решения проблемы требуется более активное использование международного права и международных институтов для обеспечения мер по защите Амазонии¹.

Модель частной собственности на природные ресурсы имеет как негативные стороны, состоящие в преобладании экономических интересов перед экологическими, но и положительные характеристики, выражающиеся в том, что собственник природного объекта объективно заинтересован в сохранении природных свойств объекта для удовлетворения своих потребительских нужд.

Вопросы определения иерархии ценностей, таких как природные объекты и имущественные блага, задача полноценного правового обеспечения приоритета охраны природных объектов над их использованием требуют решения в контексте изменения основных подходов к определению содержания права собственности на природные объекты.

Решение названных вопросов неразрывно связано с общей тенденцией трансформации представлений о праве. Получивший широкое развитие в современных условиях теоретический подход к пониманию права в значении естественного права и отказ от господствовавшего на протяжении длительного периода позитивизм в праве обусловили изменение трактовки целей в праве. Для естественного права характерно выделение иерархии охраняемых законом интересов различных субъектов права и построение на основе данной иерархии системы правовых средств их охраны. Исследуя концептуальные основы модели права собственности на природные ресурсы с позиций общей теории права, считаем наиболее обоснованной точку зрения, состоящую в признании «индивидуального регулирования в

¹ *Андреева Г.Н.* Объекты права собственности в конституциях зарубежных стран: ретроспективный взгляд // Конституционное и муниципальное право. 2007. №1.

качестве субсидиарного (дополнительного) по отношению к правовому регулированию и характеризующегося установлением индивидуальных прав и обязанностей на основании нормативных правовых актов»¹.

Существующая модель права собственности на природные ресурсы, построенная в условиях пандектной системы права и характеризующаяся нормативным закреплением твердой триады правомочий собственника нуждается в пересмотре в условиях отказа от идеи нормативизма в пользу естественного («свободного») права. Следует признать, что проявления «свободного» права имеют место и в современной модели права собственности на природные ресурсы. Однако, в большей степени она проявляется в регулировании правомочий такого субъекта права собственности, как государство. Декларируемое Конституцией РФ и гражданским законодательством равенство всех форм собственности в значительной степени ограничено спецификой существующей модели гражданской правосубъектности публичных образований, которая определяется в соответствии с их компетенцией. При этом компетенция государственных и муниципальных органов устанавливается со значительной долей дискреции, т.е. административного усмотрения, включая вопросы распоряжения природными ресурсами. С другой стороны, модель позитивного права применена для определения статуса субъекта права частной собственности на природные ресурсы, правомочия которых исчерпывающим образом определены законодательством (в частности, ст.40 Земельного кодекса РФ). Императивная модель права собственности применена и при регулировании целевого назначения и разрешенного использования природных ресурсов.

Таким образом, положения о юридическом равенстве форм собственности, понимаемое как равенство защиты все форм собственности, не согласованы с положениями, регулирующими содержание права собственности. В праве не учитывается положение субъекта права частной собственности в качестве «слабой» стороны в отношениях с такими участниками гражданского оборота, как публичные образования. С другой стороны, установление дискретных полномочий субъектов публичной власти в части реализации правомочия распоряжения природными ресурсами способствует нарушению законности при предоставлении природных объектов в пользование.

¹ *Ершов В.В.* Право и неправое // В сб. «Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы». Иркутск. 2013. С. 18.

Именно данный дисбаланс, как представляется, создает наибольшую опасность развития коррупционных тенденций в природоресурсной сфере, сопровождающихся углублением экологического кризиса.

Преодолению данного противоречия должно служить определение на уровне федеральных законов исчерпывающего перечня обязанностей собственника природного объекта по сохранению природных свойств объекта и установление правовых форм регламентации данных обязанностей на уровне индивидуального (договорного и иного) регулирования.

Положение о единстве права собственности как комплексного правового явления, основанного на нормах различных отраслей права получает широкое развитие в учениях о праве собственности. Один из наиболее авторитетных ученых-конституционалистов и цивилистов Г.А. Гаджиев утверждает, что «существует одно единое право собственности, предполагающее, что у всех субъектов права, признаваемых собственниками, имеются одинаковые полномочия, и государство должно обеспечивать равную защиту прав всех собственников, в том числе путем отказа от неоправданных ограничений объектного состава имущества, которое может принадлежать публичным собственникам»¹.

Необходимость усиления социального назначения института права собственности на природные ресурсы порождает вопрос о конкретизации содержания права собственности на природные ресурсы на основе пределов диспозитивности дифференциации объектов права собственности с точки зрения их социального предназначения.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о достаточно эффективном использовании метода дифференцированного регулирования отношений публичной и частной собственности. Так, в США выделяют природные объекты, имеющие режим национального достояния и объекты частной собственности. Режим частной собственности основан на принципе неприкосновенности. Публичная собственность используется исключительно в интересах всего общества. Договор доверительного управления государственным имуществом, при котором доверенное лицо по договору не преследует цели получения собственной прибыли, препятствует нерациональному использованию природных ресурсов. В этом, как представляется, состоит ее положительное социально-экономическое значение. По-

¹ См.: Право собственности: актуальные проблемы / Отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. М., 2008. С. 14.

этому включение проблем траста в круг обсуждаемых научных концепций послужит в отечественных условиях лишь на пользу дела. Таковы, как представляется, «внутренние» перспективы у этой доктрины. Но у нее есть и международный аспект.

Траст может учреждаться не только в отношении имущества недееспособного лица. Он может возникать также по договору между собственником имущества и выбранным им лицом, которому первый поручает управление своим имуществом. Например, в США и ряде других западных стран институт траста используют некоторые состоятельные лица, желающие сохранить благоприятные природные особенности принадлежащих им лесов, земель и вод. Они передают эту недвижимость хорошо зарекомендовавшим себя профильным общественным организациям, с тем чтобы те бессрочно управляли ею при соблюдении известных правил охраны природы, допуская посетителей и проведение научных исследований¹.

Граждане могут быть против точечной застройки, исходя из эстетических соображений, поскольку строительство "нарушает вид из окна". В зарубежных странах, где давно сформировалось гражданское общество и вытекающее из этого соответствующее отношение судов к правам человека, этот аргумент часто принимается во внимание. Так, еще в 1971 г. в США в деле по иску Фонда защиты окружающей среды против Армейского корпуса инженеров судом были ограничены полномочия Армейского корпуса, предоставленные ему законодательно для сооружения водохозяйственных объектов. Суд отменил решение о строительстве Гильемской плотины, указав, что в случае продолжения данного строительства граждане будут лишены присущего человеку права получать эстетическое удовлетворение от общения с природой, что является неотъемлемой частью его права на жизнь и свободу, защищенного поправками V и XVI к Конституции США 1791 г., и входит в список неперечисленных прав, сохраняемых за народом в соответствии с поправкой IX².

Новые вызовы, отражающие потребности пересмотра модели права собственности на природные ресурсы с учетом исторических реалий, подтверждают справедливость выводов, которые обоснованы в трудах Олега Степановича Колбасова: «Надлежащее качество окружающей человека природной среды признается ... элементом материального благосостояния людей. Удовлетворению потребностей

¹ *Евсегнеев В.С.* О концепции доверительной собственности (траст)// Журнал российского права. 2008. №5.

² *Краснова И.О.* Экологическое право и управление в США. М., 1992. С. 41.

людей в чистом воздухе, оптимальных гигиенических условиях жизни, достаточных природных запасах пригодной для жизни людей земли, воды, лесов и т. п. придается такое же важное значение, как удовлетворению потребностей в продуктах питания, одежде, жилище, культурных ценностях. В соответствии с этим рост благосостояния народа... включает и меры охраны природной среды наряду с увеличением производства материальных благ, строительством жилищ, развитием здравоохранения, улучшением условий труда, быта и отдыха населения»¹.

■ **Муравьева М.С.**

руководитель практики ПАО «Т Плюс»,
аспирант кафедры земельного и экологического
права РГУП

**Проблема соотношения норм земельного и
гражданского законодательства
в регулировании установления сервитута
в отношении земельных участков, находящихся
в государственной или муниципальной
собственности**

Аннотация. С 1 марта 2015 г. вступила в силу глава V.3. Земельного кодекса Российской Федерации «Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности». В статье поднимается проблема разграничения норм земельного и гражданского законодательства при регулировании установления сервитута в отношении «публичных» земельных участков.

Ключевые слова: сервитут, земельные участки, земельное законодательство, гражданское законодательство, гарантии прав, публичные интересы.

Abstract. Chapter V.3 of the Land Code of the Russian Federation «Establishment of the easement in relation to a state or municipal land plot» came into force on March, 1, 2015. The article raises the problem of distinguishing between the norms of land and civil legislation when regulating the establishment of easement in relation to «public» land plots.

Keywords: easement, land plots, land legislation, civil legislation, guarantees of rights, public interests.

¹ Колбасов О.С. Указ. соч. С.46.

Проблема соотношения норм земельного и гражданского законодательства при регулировании имущественных отношений, связанных с землей, зародилась в начале 90-х годов прошлого столетия с признанием частной собственности на землю и включением земельных участков в гражданский оборот.

Действующее гражданское и земельное законодательство не определяют параметры четкого и понятного размежевания сферы действия указанных отраслей законодательства в вопросах регулирования рассматриваемых отношений¹.

В российской науке земельного права «общепринятого теоретического подхода» к решению обозначенной проблемы до настоящего времени также не сложилось². Следует отметить широкий спектр аргументированных суждений по данному вопросу³.

На наш взгляд, заслуживает внимания «межотраслевая концепция», согласно которой «невозможно в принципе адекватно решить вопрос о четком соотношении норм земельного и гражданского законодательства»⁴. Другими словами, при регулировании имущественных отношений, связанных с землей, могут применяться нормы обеих отраслей законодательства.

Так, О.С. Колбасов применительно к вопросу о соотношении водного и гражданского законодательства и права указывал, что «между отраслями российского законодательства есть постоянное взаимодействие, взаимное проникновение норм, принципов, способов регулирования, обусловленное потребностями жизни. Поэтому Водный кодекс может

¹ См.: *Елисеева И.А.* О соотношении норм гражданского и земельного законодательства при регулировании оборота земельных участков // *Общество и право.* 2011. № 3.

² См.: *Голыченко А.К.* Комментарий к главе 1 Земельного кодекса РФ // *Волков Г.А., Голыченко А.К., Козырь О.М.* Комментарий к Земельному кодексу РФ. М., 2002. С. 352; *Рузанова В.Д.* Вопросы приоритетного действия нормативных правовых актов (норм) (на примере соотношения гражданского и земельного законодательства) // *Вестник гражданского процесса.* 2016. № 3.

³ См.: *Жариков Ю.Г.* Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // *Государство и право.* 1996. № 2. С. 43; *Суханов Е.А.* Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // *Экологическое право.* 2003. № 1. С.53; *Сыродоев Н.А.* О соотношении земельного и гражданского законодательства // *Государство и право.* 2001. №4. С.35.

⁴ *Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Чаркин С.А.* Теоретические проблемы соотношения норм земельного и гражданского права в контексте дискуссии о системе права // *Современное право.* 2011. №7. С.7. См. также: *Анисимов А.П., Мелихов А.И.* Правовой режим земельных участков: новый межотраслевой подход к соотношению норм гражданского и земельного права // *Право и экономика.* 2008. № 12.

регулировать имущественные отношения в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования и эффективной охраны вод, а гражданское законодательство может регулировать водные отношения в той мере, в какой это требуется для обеспечения оптимальных моделей имущественного оборота и связанной с этим эффективной защиты имущественных прав и интересов граждан и юридических лиц»¹.

Е.В. Сырых отмечает, что земельное законодательство должно регулировать имущественные отношения, связанные с землей, лишь в той мере, в которой это необходимо для защиты публичных прав граждан на землю как основу их жизни и деятельности².

Вступление в силу 1 марта 2015 г. главы V.3. ЗК РФ «Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности» снова приводит к размышлениям над обозначенной проблемой.

В соответствии со ст. 39.23 ЗК РФ соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается в случаях, установленных гражданским законодательством, настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

Содержание и порядок заключения соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, детально регламентирован ст. 39.25, 39.26 ЗК РФ.

Как мы видим, глава V.3 ЗК РФ отсылает нас к нормам Гражданского кодекса РФ лишь для определения случаев заключения упомянутого соглашения.

Возникает вопрос: подлежат ли применению при установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в публичной собственности, нормы ГК РФ, в частности, положения ст. 274 ГК РФ, конкретизирующие условия установления сервитута.

Согласно п. 1 ст. 274 ГК РФ собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка (соседнего участка) предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута).

¹ Постатейный комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 1996. С. 66.

² Сырых Е.В. К вопросу о предмете земельного права // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 1. Режим доступа: cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-predmete-zemelnogo-prava.

Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, строительства, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов, не препятствующих использованию земельного участка в соответствии с разрешенным использованием, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения этим участком (п. 2 ст. 274 ГК РФ).

Таким образом, сервитут устанавливается по соглашению между собственником (иным указанным в п. 4 ст. 274 ГК РФ правообладателем) господствующей недвижимости и собственником (иным определенным в п. 6 ст. 274 ГК РФ правообладателем) служащей недвижимой вещи, а при недостижении соглашения - по решению суда. При этом установление сервитута должно носить исключительный характер, когда нужды собственника господствующей вещи не могут быть удовлетворены иным образом, кроме как путем наделения его правом ограниченного пользования чужим земельным участком¹.

Также необходимо иметь в виду, что сервитут как право ограниченного пользования чужой вещью не включает в себя правомочия владения участком, которое может быть необходимо при строительстве линейных объектов².

Принимая во внимание, что отношения по поводу установления сервитута должны возникать в сфере, основанной на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности субъектов права, с учетом п. 1 ст. 23 ЗК РФ, п. 1 ст. 2, п. 2 ст. 3 ГК РФ, допустим вывод, что положения ст. 274 ГК РФ подлежат применению при установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

В то же время не исключены попытки ограниченно применять к рассматриваемым отношениям положения ГК РФ, в том числе рассматривать сервитут в отношении земельного участка, находящегоо-

¹ Указанная позиция подтверждается постановлением Президиума ВАС РФ № 11248/11 от 28.02.2012.

² См.: Экспертное заключение по проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов и объектов, необходимых для работ, связанных с использованием недр» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 5 сентября 2016 г. № 156-1/2016).

ся в публичной собственности, как один из способов предоставления земельного участка для целей строительства на нем объекта, а лицо, не являющееся собственником господствующей недвижимой вещи, в качестве возможного сервитуария.

По нашему мнению, в случае, если оформление прав на земельный участок в порядке главы V.3 ЗК РФ служит удовлетворению интересов общества (публичных интересов), целям рационального использования земли либо необходимо для защиты публичных прав граждан позиция об ограниченном применении к рассматриваемым отношениям норм гражданского законодательства может быть оправдана. Поэтому в данном случае важное значение имеет выявление целей правового регулирования сервитута как правовой формы использования публичного земельного участка.

При этом следует учитывать, что при установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в публичной собственности и переданного третьему лицу на праве аренды, в силу принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан (п. 1 ст. 1 ЗК РФ) арендатору должны быть обеспечены гарантии свободного владения и пользования принадлежащим ему земельным участком. Г.А. Мисник указывает на серьезную проблему защиты имущественных интересов арендаторов земельных участков, обременяемых названным сервитутом¹. Представляется, что в настоящее время ряд гарантий прав арендатора такого земельного участка содержится в ст. 274 ГК РФ.

Таким образом, проблема соотношения норм земельного и гражданского законодательства в регулировании установления сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на сегодняшний день не является решенной.

Очевидно, что обозначенный в заголовке вопрос затрагивает проблему оптимального сочетания частных и публичных интересов в земельном праве. Соответственно, корректное и взвешенное разрешение данного вопроса в научном и практическом плане, правильное разграничение сфер действия ЗК РФ и ГК РФ важно в целях исключения произвольного применения норм права и достижения целей правового регулирования.

¹ Мисник Г.А. Сервитут как основание застройки земельного участка // Росийской правосудие. 2017. № 1 (129). С. 69.

■ **Оленина Т.Ю.**

доцент кафедры административного права
и процесса Петрозаводского государственного
университета, канд. юрид. наук, доцент

Право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут): проблемы и решения

Аннотация: В статье констатируется, что предусмотренное право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут) является не достаточно аргументированным в действующем законодательстве Российской Федерации, что вызывает сложности с его практической реализацией.

Ключевые слова: сервитут, лесные участки, лесное законодательство, публичные интересы.

Abstract. The article states that the stipulated right of limited use of other people's forest areas (easement) is not sufficiently substantiated in the current legislation of the Russian Federation, which causes difficulties with its practical implementation.

Key words: easement, forest plots, forest legislation, public interests.

В Лесном кодексе Российской Федерации отсутствует определение права ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитута). В ст. 9 закрепляются отсылочные нормы, как основания возникновения и прекращения данного права. В действующей редакции данной статьи это нормы гражданского законодательства, законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, законодательства Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве и земельного законодательства, ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", если иное не предусмотрено ЛК РФ.

К таким нормам относятся ст. 274-276 ГК РФ (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 07.02.2017), ст. 23 ЗК РФ от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017), в которых говорится о праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитуте).

ЛК РФ в свою очередь предусматривает сервитут только в одном случае - для использования лесов гражданами в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд, и то сделана оговорка о том, что он устанавливается в случаях, определенных Земельным кодексом РФ и Гражданским кодексом РФ (ч. 3.1 ст. 38).

Частью 3 ст. 45 ЛК РФ устанавливается, что лесные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены линейные объекты, предоставляются, в том числе на основании сервитута, гражданам, юридическим лицам, обладающим этими линейными объектами.

В ЛК РФ не оговариваются виды сервитутов, которые выделяются в ЗК РФ: частный и публичный. Частный сервитут устанавливается на основании договора, публичный — акта органа государственной власти, либо акта органа местного самоуправления.

Частный лесной сервитут может устанавливаться для прохода и (или) проезда через обременённый сервитутом участок леса; использования лесных ресурсов юридическими и физическими лицами в предпринимательской деятельности; доступа к линейным объектам, находящимся на лесном участке; сельскохозяйственной деятельности (например, пчеловодства) и иного.

Публичный лесной сервитут может устанавливаться для осуществления прохода или проезда через лесной участок, в том числе для доступа к водному объекту; ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; размещения на лесном участке межевых знаков, геодезических пунктов государственных геодезических сетей, гравиметрических пунктов, нивелирных пунктов и подъездов к ним; проведения дренажных работ; прогона сельскохозяйственных животных через лесной участок; охоты; проведения исследовательских работ и другого.

Заключение соглашений об установлении сервитутов в отношении лесных участков в границах земель лесного фонда передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации согласно п. 2 ч. 1 ст. 83 ЛК РФ. Можно прийти к выводу о том, что речь идет об установлении частного сервитута, а полномочия по установлению публичного не оговариваются, стало быть, от имени собственника — Российской Федерации действует уполномоченный федеральный орган государственной власти.

Российским законодательством предусматривается государственная регистрация частного и публичного сервитутов (ч. 6 ст. 1 ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О государственной регистрации недвижимости" (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.01.2017)). Собственник, обремененного сервитутом, лесного участка вправе требовать плату от лица, в отношении которого установлен сервитут (согласно п. 6 ст. 23 ЗК РФ).

По мнению, В.К. Быковского нет смысла устанавливать публичный лесной сервитут, находящихся в государственной собственности, поскольку есть право граждан свободно и бесплатно пребывать в лесах на основании ст. 11 ЛК РФ¹. При этом данное право общего лесопользования не подлежит государственной регистрации. В тоже время юридические лица не обладают правом, указанным в ст. 11 ЛК РФ. Также использование лесных ресурсов юридическими и физическими лицами может быть в предпринимательских целях. В связи с этим имеет смысл вести речь о необходимости публичного лесного сервитута.

Н.С. Филимонов также отмечает, что большинство оснований обременения земельного участка сервитутом, установленных п. 3 ст. 23 ЗК РФ, неприменимы по отношению к лесным участкам². С данной точкой зрения также нельзя согласиться, поскольку не на всех лесных участках есть растительность, да и в ст. 7 ЛК РФ говорится, что лесным участком является земельный участок...

По итогам проведенного исследования, представляется, что предусмотренное право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут) является не достаточно аргументированным в действующем законодательстве Российской Федерации, что вызывает сложности с его практической реализацией. Отсутствует судебная практика по его установлению, применению. В ЛК РФ отсутствуют четкие нормы о видах и целях установления лесных сервитутов, поэтому предлагается отсылочные нормы ЛК РФ заменить на конкретные специализированные нормы, предусмотрев понятие лесного сервитута, его виды: частный и публичный, исчерпывающий перечень целей его возможного установления.

¹ *Быковский В.К.* Лесное право России: Учебник для магистров / В. К. Быковский ; отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. М. , 2012. С. 81-82.

² *Филимонов Н.С.* Юридическая природа сервитута в лесном законодательстве Российской Федерации // Юрист. 2009. № 8. С. 62-68.

■ Пашова М.С.

профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук

Правовое регулирование кадастрового учета и регистрации земель

Аннотация: В статье анализируются особенности правового регулирования кадастрового учета и регистрации земель с учетом принятия федеральных законов «О государственной регистрации недвижимости» и ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

Ключевые слова: кадастровый учет, регистрация недвижимости.

Abstract. The article analyzes features the legal regulation of cadastral registration and land registration, taking into account the adoption of federal laws "On state registration of real estate" and the Federal Law "On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation and the recognition of certain legislative acts (provisions of legislative acts) of the Russian Federation".

Key words: cadastral registration, real estate registration.

В январе 2017 г. вступили в силу два федеральных закона "О государственной регистрации недвижимости" (далее по тексту Закон о ГРН) и от 03.07.2016 N 361-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации", по которому Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» переименован в закон "О кадастровой деятельности" (далее по тексту Закон о КД). За девять лет действия Закона о государственном кадастре недвижимости принято 48 федеральных законов, по внесению в него изменений и дополнений, не считая законы субъектов РФ и нормативные правовые акты государственных органов исполнительной власти. В частности, глава 3 Закона о КД, наряду с 13 статьями, признанными утратившими силу, дополнена ст. 26.1. «Обжалование решения о приостановлении», состоящей из 14 объемных пунктов.

В соответствии со ст.70 ЗК РФ государственный кадастровый учет земельных участков осуществляется в порядке, установлен-

ном Федеральным законом "О государственной регистрации недвижимости". В связи с принятием Закона о ГРН 39 статей (не считая пунктов внутри) признаны утратившими силу, почти каждая статья дополнена, либо изменена редакция.

По Закону о ГРН¹ государственный кадастровый учет недвижимого имущества - внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о земельных участках, зданиях, сооружениях, помещениях, машино-местах, об объектах незавершенного строительства, о единых недвижимых комплексах, а в случаях, установленных федеральным законом, и об иных объектах, которые прочно связаны с землей, то есть перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (далее также – объекты недвижимости), которые подтверждают существование такого объекта недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение его существования, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений об объектах недвижимости (п. 7 ст.1).

Помимо Земельного кодекса РФ, перечисленных выше федеральных законов, правовую основу государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав естественно составляют Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, другие федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации².

¹ См.: Федеральный закон от 03.07.2016 N 315-ФЗ "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, N 27 (часть II), ст. 4248 и др.

² Например, нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по нормативно-правовому регулированию в сфере ведения ЕГРН, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН: приказы Минэкономразвития от 08.12.2015 N 920 (ред. от 27.10.2016); "Об установлении примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков и признании утратившими силу некоторых приказов Минэкономразвития России"; письма, приказы Росреестра, находящегося в ведении Минэкономразвития: от 19.04.2016 N 19-исх/05229-ем/16 «Об осуществлении государственного кадастрового учета» (вместе с "Рекомендациями по осуществлению государственного кадастрового учета вновь образуемых либо ранее учтенных земельных участков, расположенных на границе смежных кадастровых округов"; от 06.04.2016 N П/0159 "О

По мнению законодателя, указанные законы направлены на упрощение и ускорение процесса регистрации недвижимости, создание в электронном виде Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

1. По данным законам учет и государственная регистрация, будут проводиться, в основном, одновременно, например, в случаях¹: создания объекта недвижимости; образования объекта недвижимости; прекращения существования объекта недвижимости, права на который зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости; образования или прекращением существования части объекта недвижимости, на которую распространяются ограничения прав и обременения соответствующего объекта недвижимости, подлежащие в соответствии с федеральным законом государственной регистрации.

2. В статье 14 Закона о ГРН перечислено семь случаев, когда государственная регистрация прав осуществляется без одновременного государственного кадастрового учета при условии наличия в Едином государственном реестре недвижимости сведений об объекте недвижимого имущества.

3. Определено одиннадцать исключительных случаев, при которых кадастровый учет осуществляется без одновременного проведения государственной регистрации прав на объекты недвижимости.

4. Несколько статей посвящено самой процедуре государственной регистрации прав: в отдельной главе Закона о ГРН регламентированы правила направления документов (содержащихся в них сведений), необходимых для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости, по уведомительному порядку и межведомственному информационному взаимодействию; при лич-

внесении изменений в приложение к приказу Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10.07.2015 N П/367 "Об организации работ по предоставлению в орган кадастрового учета документов в виде межевого плана земельного участка в форме электронного документа"; от 13.10.2015 N П/534 "О внесении изменений в приложение к приказу Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10.07.2015 N П/367 "Об организации работ по представлению в орган кадастрового учета заявления о кадастровом учете и необходимых для кадастрового учета документов в виде межевого плана земельного участка в форме электронного документа" и др.

¹ См. исключения, предусмотренные Федеральным законом от 03.07.2016 N 361-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации".

ном обращении в Росреестр, в Кадастровую палату, через МФЦ, при выездном приеме заявление о кадастровом учете или государственной регистрации представляется на бумажном носителе или по почте в Росреестр. При этом (кроме случаев выездного приема) место подачи заявления и документов не зависит от места нахождения объекта недвижимости. В форме электронных документов - через единый портал государственных услуг или официальный сайт Росреестра; отказ в приеме документов возможен, если заявителем при непосредственном обращении с документами, например, не предъявлен паспорт или в течение срока приостановления не устранены причины, послужившие основанием для приостановления, в проведении кадастрового учета и (или) государственной регистрации; определяется общий срок осуществления учета объекта недвижимости в кадастре и государственной регистрации прав, перечень, состоящий из 55 оснований, по которым кадастровый учет и государственная регистрация могут быть приостановлены¹; разработана форма заявления об обжаловании решения о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета или решения о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, принятого в отношении документов необходимых для осуществления государственного кадастрового учета²; перечислено пять оснований, по которым возможен возврат без рассмотрения заявления и документов, представленных для осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав. Сокращен общий срок кадастрового учета и государственной регистрации прав³.

5. Уточнены объекты недвижимости, которые подлежат кадастровому учету и права на которые регистрируются. В частности, к недвижимым вещам относятся жилые и нежилые помещения, а также

¹ При этом срок приостановления кадастрового учета не изменился.

² См.: Приложение №1 Приказа Минэкономразвития России от 25.11.2016 N 751 "О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 30 марта 2016 г. N 193 "Об утверждении Положения о порядке формирования и работы апелляционной комиссии, созданной при органе кадастрового учета, перечня и форм документов, необходимых для обращения в апелляционную комиссию, а также документов, подготавливаемых в результате ее работы".

³ При подаче документов в Росреестр он составляет: - 5 рабочих дней - для кадастрового учета; - 10 рабочих дней - в случае одновременного проведения учета и госрегистрации; - 7 рабочих дней - для госрегистрации прав. Если документы представляются через МФЦ, то сроки проведения кадастрового учета и госрегистрации прав увеличиваются на два рабочих дня.

предназначенные для размещения транспортных средств части зданий или сооружений (машино-места)¹, если границы таких помещений, частей зданий или сооружений описаны в установленном законодательством о государственном кадастровом учете порядке.

6. Предусматриваются особенности государственной регистрации прав на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства РФ². С заявлением о государственном кадастровом учете от имени лиц, права на земельный участок которых подлежат прекращению в соответствии с решением суда о его изъятии, вправе обратиться орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации".

7. Установленная ответственность за действия (бездействие) при проведении кадастрового учета и государственной регистрации распределена между Росреестром и государственным регистратором³. Так, в статье 66 Закона о ГРН перечислено девять оснований, по которым государственный регистратор несет ответственность. Например: за несоответствие внесенных им в ЕГРН сведений тем сведениям, которые содержатся в представленных документах (за исключением данных, внесенных из других информационных ресурсов); за необоснованное приостановление и отказ в кадастровом учете или государственной регистрации прав или уклонение от их проведения.

¹ См.: Федеральный закон от 03.07.2016 N 315-ФЗ "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации". "Собрание законодательства РФ", 04.07.2016, N 27 (часть II), ст. 4248; Максимальные и минимальные допустимые размеры машино-мест установлены Минэкономразвития России. См.: Приказ Минэкономразвития России от 07.12.2016 N 792 "Об установлении минимально и максимально допустимых размеров машино-места". Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 23.12.2016; Информация ФНС России от 08.12.2016 «О налогообложении принадлежащих физическим лицам машиномест».

² Федеральный закон от 03.07.2016 N 354-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации".

³ См.: Письмо Росреестра от 19.04.2016 N 19-исх/05229-ем/16 «Об осуществлении государственного кадастрового учета» (вместе с "Рекомендациями по осуществлению государственного кадастрового учета вновь образуемых либо ранее учтенных земельных участков, расположенных на границе смежных кадастровых округов").

Росреестр несет ответственность: за ненадлежащее исполнение своих полномочий, в том числе за утрату и искажение сведений, которые содержатся в ЕГРН; полноту и достоверность предоставляемых сведений; незаконный отказ в кадастровом учете или государственной регистрации прав, установленный вступившим в законную силу решением суда.

8. Предусмотрены случаи, когда Росреестр имеет право регрессного требования к органам и лицам, по вине которых допущены нарушения. Убытки, причиненные лицу в результате ненадлежащего исполнения органом регистрации прав полномочий, установленных настоящим Федеральным законом, возмещаются в полном объеме за счет казны Российской Федерации.

И так далее...Мной перечислены лишь некоторые новеллы двух законов, вступившие в силу с января текущего года по жизненно важным отношениям, связанным с недвижимостью. Но данные отношения регулируются десятками других нормативных правовых актов различного уровня, со своими многочисленными изменениями и дополнениями. Вызывает сомнение, что практика применения новейшего законодательства сумеет быстро и безболезненно преодолеть эти новые реформы и преобразования.

■ Подколзина Т.И.

аспирант ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству»

Реализация государственной политики по управлению земельным фондом в контексте развития законодательства в сфере кадастрового учета: эколого-правовой аспект

Аннотация: статья посвящена государственной политике по управлению земельным фондом в экологическом аспекте как особой системе мероприятий государства по охране земли как важнейшего компонента окружающей среды посредством реализации различных направлений деятельности.

Ключевые слова: земельный фонд, кадастровый учет, государственная политика по управлению земельным фондом.

Abstract. The article is devoted to the state policy on managing the land fund in the environmental aspect as a special system of state measures for the protection of land

as an essential component of the environment through the implementation of various activities.

Key words: land fund, cadastral registration, state policy on land fund management.

Государственная политика по управлению земельным фондом в экологическом аспекте представляет собой особую систему мероприятий государства по охране земли как важнейшего компонента окружающей среды посредством реализации различных направлений деятельности. Земельная политика является одним из частных проявлений государственной экологической политики в целом, наиболее близкой к ней, только дифференцирована согласно объекту – земельному фонду. С.А. Боголюбов отмечает, что правовая политика в сфере экологии существовала всегда, несмотря на то что не принималось специальных актов, ее закрепляющих¹. В то же время в условиях современной российской действительности важно не столько декларирование идей, принципов, целей и задач государственной земельной политики, сколько реализация их на практике путем достижения конкретных результатов, выражающихся, в том числе, в эколого-ориентированном реформировании земельного законодательства, в частности, законодательства о кадастровом учете. Важнейшим направлением государственной политики по управлению земельным фондом должна выступать реализация ее посредством права. В то же время при разработке и принятии нормативных правовых актов, особенно в сфере регулирования гражданского оборота недвижимости, не всегда учитываются природоохранные идеи².

Основными программными документами, устанавливающими векторы государственной политики в отношении использования и охраны земель, выступают, прежде всего, Экологическая доктрина Российской Федерации, Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 гг., а также Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года.

Все вышеназванные документы объединяет общее представление о необходимости создания и развития системы эффективного государственного управления охраной окружающей среды и приро-

¹ *Боголюбов С.А.* Реализация экологической политики посредством права: Монография. М., 2016. С. 13.

² *Боголюбов С.А., Болтанова Е.С., Выпханова Г.В.* и др. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: Научно-практическое пособие. М., 2013. С. 300-331.

допользованием, включающее в себя множество направлений деятельности, в том числе, обязательность совершенствования нормативно-правового обеспечения использования и охраны природных ресурсов.

Основами государственной политики использования земельного фонда установлены цели и задачи государственной политики по управлению земельным фондом, предусмотрены основные направления и меры ее осуществления. Цель государственной политики по управлению земельным фондом обозначена исходя из представлений о земле одновременно как о компоненте окружающей среды и главном средстве производства. Стоит подчеркнуть, что в названном документе используется понятие «земельный фонд», отсутствующее в действующем земельном законодательстве. Под земельным фондом здесь понимается совокупность всех земельных участков и земель, расположенных в границах территории Российской Федерации. Представляется, что дефиницию «земельный фонд» и предусмотренное земельным законодательством понятие «земельные ресурсы» как вид природных ресурсов в эколого-правовом аспекте можно использовать в качестве синонимов.

Большинство задач по реализации государственной политики по управлению земельным фондом носят эколого-ориентированный характер, например, такие, как создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, обеспечение охраны природы и окружающей среды, сохранение и повышение качественного состояния земель. Между тем одна из рассматриваемых задач установлена исходя из представлений о земле как об объекте права собственности и иных прав, а именно: обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков. В то же время в качестве одной из мер реализации государственной политики по управлению земельным фондом предусмотрены разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений в соответствии с направлениями земельной политики.

Так, одним из результатов реализации государственной политики по управлению земельным фондом стало принятие Федерального закона «О регистрации недвижимости». При этом анализ развития законодательства в сфере кадастрового учета в последние десятилетия позволяет выявить некоторые особенности, заключающиеся в регрессивных представлениях законодателя о статусе сведений

земельного кадастра и кадастра недвижимости при формировании эффективной системы государственного управления земельными ресурсами.

ФЗ «О государственном земельном кадастре» предусматривал, что целями создания и ведения кадастра является информационное обеспечение, прежде всего, государственного и муниципального управления земельными ресурсами, государственного контроля за использованием и охраной земель. Указанные функции управления в области землепользования направлены на обеспечение рациональное использование и охрану земельных ресурсов, что, по мнению Е.А. Галиновской, является главной целью государственного земельного кадастра¹. Земельный кадастр должен был являться некой информационной основой для эколого-ориентированных направлений реализации государственного управления земельным фондом. При этом, несмотря на то что указанным Законом предусматривалось включение в государственный земельный кадастр и единый государственный реестр земель достаточно ограниченного перечня сведений о земельных участках, Федеральный закон «О государственном земельном кадастре» закреплял положение, согласно которому сведения содержатся в государственном земельном кадастре в объеме, необходимом для осуществления государственного управления земельными ресурсами.

Пришедший на смену Закону о земельном кадастре ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в ранее действовавших редакциях подобных положений, касающихся государственного управления земельными ресурсами, не содержал². В то же время перечень сведений о земельных участках, вносимых в государственный кадастр недвижимости, был значительно расширен.

Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» также не содержит положений, позволивших бы говорить о том, что Единый государственный реестр недвижимости ведется в целях государственного управления в сфере использования и охраны земель, а также о том, что сведения, содержащиеся в таких системах составляющих Реестра, как кадастр недвижимости, реестр

¹ Галиновская Е.А. Комментарий к Федеральному закону «О государственном земельном кадастре» (постатейный). М., 2007.

² Липски С.А. Баланс публичных и частных интересов при использовании и обороте земель: развитие в федеральных законах конституционных положений/ Материалы IV всероссийской межвузовской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного законодательства». М., 2016. С 133-139.

прав на недвижимость, реестр границ, должны использоваться для эколого-ориентированного управления земельным фондом.

Несмотря на то, что обновленное законодательство в области государственной регистрации недвижимости предполагает внесение более расширенного перечня сведений о земельных участках, в выше названном акте не содержится положений, свидетельствующих о развитии российского законодательства в сфере недвижимости в сторону экологизации. Поэтому определенное опасения вызывает стремление к созданию единой системы в области недвижимости без учета экологической составляющей¹.

Необходимость совершенствования законодательства в области государственного кадастрового учета обусловлена особым правовым статусом земельных участков. Развитие законодательства в сфере недвижимости должно осуществлять по пути экологизации и иметь целью, в том числе, обеспечение информативного фундамента для эколого-ориентированного государственного управления земельными ресурсами, а также охраны земель. При проведении экологической политики государства в области управления и использования земельного фонда, должны учитываться комплексный характер такого объекта как земельный участок, должен быть установлен адекватный современным реалиям эколого-правовой режим земельных участков посредством наполнения экологической информацией государственных информационных ресурсов в области недвижимости.

Иными словами, в настоящий момент в законодательстве отсутствуют положения, свидетельствующие о способности современной обновленной единой системы кадастрового учета и государственной регистрации недвижимости и содержащихся в кадастре недвижимости и в иных реестрах сведений в полной мере стать фундаментом для эколого-ориентированного государственного управления земельными ресурсами и создания благоприятной окружающей среды. В то же время представляется, что законодательное закрепление в законодательстве о кадастровом учете одной из целей ведения учета – охрану окружающей среды, а то же время одной из задач – информационное обеспечение государственного управления земельным фондом, с одной стороны, а также наполнение кадастра недвижимости и иных реестров сведениями экологического характера, предусмотренными действующим за-

¹ *Иванова Е.Н.* Правовое регулирование кадастрового учета земель (эколого-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3-4.

конодательством, и законодательное расширение и оптимизация перечня таких сведений, с другой стороны, способствовали бы созданию системы эффективного эколого-ориентированного государственного управления земельным фондом и охраной окружающей среды в целом.

■ **Пяскорская О.В.**

заместитель Генерального директора по правовым вопросам ООО «Алкон Девелопмент», аспирантка Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

Практика разрешения споров о возмещении вреда, причиненного земельными правонарушениями

Аннотация: Автор обобщает практику разрешения споров о возмещении вреда, причиненного земельными правонарушениями.

Ключевые слова: судебная практика, споры о возмещении вреда, земельные правонарушения.

Abstract. The author summarizes the practice of resolving disputes on compensation for harm caused by land offenses.

Key words: judicial practice, disputes regarding compensation for harm, land offenses.

Возмещение причиненного земельными правонарушениями вреда осуществляется в соответствии с положениями Земельного и Гражданского кодексов РФ.

Земельное правонарушение – это общественно вредное действие/бездействие определенных положениями закона субъектов или ответственных лиц, нарушающее собой требования земельного законодательства. Законом установлен порядок использования и охраны земель, согласно которому охраняются и любые вещные права субъектов земельного права на землю. В роли субъектов такого правонарушения могут выступать как физические или юридические лица (как российские, так и иностранные), так и представители органов власти.

Возмещение причиненного окружающей среде вреда производится в порядке, предусмотренном нормами земельного и гражданского

законодательства. Согласно ст. 76 ЗК РФ, вред должен быть возмещен в полном объеме.

Для урегулирования возникшего земельного спора по общему правилу существует 2 варианта: досудебный, судебный.

В первом случае сторона, причинившая вред, добровольно соглашается самостоятельно (за свой счет) устранить возникший ущерб в полном объеме. Если же одна из сторон отказывается от условий досудебного урегулирования спора, потерпевшая сторона имеет право обратиться в суд за защитой своих прав и законных интересов. При этом важно определиться, что именно следует считать исполнением обязанности по возмещению ущерба в полном объеме.

Прежде всего, речь идет о возмещении реального ущерба. Под таким подразумевается ущерб, который связан с расходами потерпевшей стороны на восстановление нарушенного права либо приобретение ею утраченного имущества. Потерпевшая сторона может истребовать как уже затраченные средства (если она за свой счет устранила причиненный вред), так и те, которые будут необходимы в будущем для восстановления имущества. Так, если действия какого-либо лица повлекли за собой загрязнение почвы, оно обязано возместить расходы на устранение неблагоприятных последствий. Или, например, если лицо самовольно заняло чужой земельный участок и уничтожило имущество, расположенное на нем, то оно обязано возместить стоимость всего уничтоженного имущества в полном объеме. Важно отметить при этом, что лицо, заявляющее требование о возмещении вреда, обязано обосновать сумму затрат, которые оно понесло или должно будет понести (например, представив чеки, справки, иные имеющиеся доказательства).

Помимо реального ущерба потерпевшая сторона имеет право требовать возмещения, причиненного земельными правонарушениями вреда, выражающегося в упущенной выгоде. Такое мнение вытекает из положений ст. 62 ЗК РФ, которая, в свою очередь, отсылает к нормам ГК. Упущенной же, согласно ст. 15 ГК РФ, следует считать выгоду, которую законный владелец земельного участка не получил по вине лица, совершившего земельное правонарушение. Следует также отметить, что если виновное лицо использовало землю для обогащения, то размер упущенной выгоды не должен быть менее полученной прибыли.

Помимо уже упомянутого лица, совершившее правонарушение, обязано компенсировать и моральный вред. Право на возмещение

морального вреда имеет физ. лицо, понесшее в результате противоправных действий другой стороны физические или нравственные страдания. В этой сфере имеются некоторые ограничения, т. е. компенсации подлежит только моральный вред, связанный с личными неимущественными правами граждан (правом на жизнь, свободу передвижения, выбор места жительства, авторские права и т. д.), а также определенными законом их имущественными правами (ст. 1099 Гражданского кодекса РФ).

Действующее законодательство предусматривает несколько видов ответственности за деяния, нарушающие земельное законодательство. В частности, можно вести речь о следующих видах ответственности: дисциплинарная – таковая наступает в отношении работников, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои трудовые обязанности в сфере охраны, использования или управления землями, о чем говорится в ст. 75 ЗК РФ; административная – наступает как следствие виновного действия/бездействия лиц, связанного с нарушением установленного земельного правопорядка. В этом случае применяются нормы КоАП (ст. 8.6 и 10.9); уголовная – наступает при совершении лицом опасного для общества деяния, ставящего под угрозу земельные и совокупо с ними общественные отношения (ст. 246, 254, 231, 260, 167 УК РФ); гражданско-правовая – наступает в случае, если противоправные действия лица помимо прочего повлекли за собой причинение вреда.

Еще один важный аспект – это способы возмещения экологического вреда. По общему правилу возмещение такого вреда производится в денежном эквиваленте причиненного ущерба. Его размер определяется либо сторонами самостоятельно (при досудебном способе урегулирования спора), либо судом.

Кроме того, согласно п. 2 ст. 62 ЗК РФ, на основании решения суда лицо может быть также принуждено к возмещению вреда в натуральном виде (восстановить разрушенные постройки, принять меры к восстановлению плодородия почвы, ликвидировать объекты самовольного строительства и т. д.).

Судебная практика по вопросам земельных споров говорит, что властными органами нередко нарушаются сроки рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков из муниципальных и государственных земель. Они установлены в новом Земельном кодексе в ст. 34: один месяц – для изготовления землеустроительной документации и 2-недельный срок – для принятия решения

по существу (о предоставлении или об отказе). А как быть, в случаях, когда решение не принимают месяцами? Такие случаи не редкость. Судам необходимо руководствоваться разъяснением, которое дал Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 22 апреля 1992 г. N 6 (с изменениями от 25 октября 1996 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства о земельной реформе», в котором сказано, что суд имеет право принимать к производству и рассматривать по существу требования граждан, если их заявления о предоставлении земельных участков не рассматривалось в предусмотренный законом срок местной администрацией. Нарушения земельных прав зачастую связаны с причинением имущественного вреда субъекту земельных отношений. В этих случаях появляются земельно-имущественное правонарушение, вызывающее спор, в котором соединены требования по поводу земли (признание права) и о возмещении убытков. В суде и арбитражном суде такие споры подлежат рассмотрению в одном производстве.

Земельный кодекс РФ ограничил круг субъектов гражданско-правовой ответственности за причиненный вред только гражданами и юридическими лицами (ст. 76 ЗК). Между тем вред собственникам и иным титульным владельцам и пользователям земли может быть причинен не только ими, но и органами государственной власти и местного самоуправления либо их должностными лицами. К примеру, из-за принятия ошибочных, незаконных решений по изъятию земельных участков, ограничению прав на землю. В таких случаях обязанность по возмещению вреда возлагают соответственно на казну муниципального образования или государства по общим правилам гражданско-правовой ответственности (ст. 15, 16, 1064, 1069 ГК РФ).

В статье 76 ЗК РФ говорится об обязанностях по возмещению вреда. В данном случае речь идет об имущественном вреде, который в ст. 15 ГК называют убытками и ущербом. В последнюю категорию включают как реальный ущерб, так и упущенную выгоду (неполученный доход). В случаях причинения имущественного вреда земельным правонарушением возмещению подлежат убытки в целом, включая упущенную выгоду (ст. 1064 и др. гл. 59 ГК РФ). В таких объемах подлежат возмещению убытки, к примеру, когда самовольно занимают земельный участок. При этом нарушителям права не возмещают затраты, которые произведены в земельный участок (п. 2 ст. 76 ЗК).

В практике встречаются чисто имущественные споры, которые вытекают из земельных отношений, где фактически не оспаривают права на землю. К примеру, споры о размерах убытков и их возмещении, когда изымают землю для общественных и государственных нужд (ст. 49, 57 ЗК). Правомерность изъятия не оспаривают, но убытки не возмещают либо прежние собственники, землевладельцы не согласны с определением размеров убытка. Данные споры рассматривают в судебном порядке.

Без оспаривания прав на землю могут появиться имущественные споры и в других случаях: по возмещению затрат при переходе владения, собственности и пользования между новым и прежним землевладельцами; о возмещении убытков из-за потравы посевов, повреждения насаждений; о взыскании убытков, в результате снижения урожайности из-за вредного воздействия работы заводов, которые в свою очередь, загрязняют вредными выбросами окружающую среду¹.

В статье 57 ЗК сказано, что убытки, причиненные изъятием земель для государственных и общественных нужд, подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду в расчете на предстоящий период, необходимый для восстановления нарушенного производства. Порядок исчисления и возмещения их устанавливается Правительством РФ.

Для возмещения убытков в связи с выкупом (изъятием) земельных участков судам следует руководствоваться также ст. 279-282 ГК РФ РФ.

Помимо споров искового производства в судах подлежат рассмотрению также жалобы на постановления о наложении административных штрафов за земельные правонарушения, предусмотренные ст. 8.6, 8.7, 8.8 КоАП РФ.

Проанализированные нами примеры судебной практики с начала этого года свидетельствуют о том, что в большинстве случаев (5 из 6) иск был удовлетворен. Только в одном случае в удовлетворении иска было отказано².

¹ Примеры практики - судебные решения по статье 76 ЗК РФ. Режим доступа: rospravosudie.com/law/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F_76_%D0%97%D0%9A_%D0%A0%D0%A4.

² Решение по делу 2-675/2016 ~ М-81/2016 / Примеры практики – судебные решения по статье 76 ЗК. Режим доступа: rospravosudie.com/court-sovetskij-rajonnyj-sud-g-voronezha-voronezhskaya-oblast-s/act-553987298/.

■ **Сабиров Н.Х.**
консультант НП ЦИВТ КОНЦЕПТ

Риски неполучения комплексного экологического разрешения промышленными предприятиями

Аннотация: В статье анализируются риски неполучения комплексного экологического разрешения промышленными предприятиями, и в этой связи предлагаются пути совершенствования экологического законодательства.

Ключевые слова: комплексное экологическое разрешение, промышленные предприятия, система рисков.

Abstract. The article analyzes the risks of not obtaining a comprehensive environmental permit by industrial enterprises, and in this regard, ways to improve environmental legislation are proposed.

Key words: integrated environmental permit, industrial enterprises, risk system jurisdiction, competence of arbitration courts.

Существующая система экологического регулирования промышленности основана на механизме, состоящем в нормировании воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду.

В настоящее время санитарные и рыбохозяйственные нормативы (ПДК) выполняют роль нормативов качества окружающей среды и на их основе принимаются нормы воздействия промышленного предприятия на атмосферный воздух и водные объекты. Данные нормативы большинство отечественных крупных предприятий выполнить не может в силу имеющейся у них технологии. Тем не менее, к таким предприятиям принимаются меры принуждения, что создает значительные административные барьеры для промышленности.

Снять накопившиеся противоречия существующего регулирования решено посредством введения нового механизма регулирования, называемого «технологическое регулирование». Переход промышленности на регулирование, основанное на принципах технологического нормирования (принцип наилучших доступных технологий), реализуется в форме процедуры получения комплексного экологического разрешения (КЭР).

Новый механизм экологического регулирования определён в отношении всех предприятий, но основной акцент регулирования направлен на выделенную часть субъектов предпринимательства, которые осуществляют свою деятельность на «объектах негативного

воздействия первой категории — оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду» (ОНВ-1).

Таким образом, несмотря на попытки изменения механизма регулирования, идеология регулирования воздействия сохранилась — регулируется, в конечном итоге, «негативное воздействие на окружающую среду».

Новации данного закона (в народе — ФЗ о наилучших доступных технологиях), касающиеся технологического нормирования и комплексного экологического разрешения для промпредприятий, были встречены бизнесом с оптимизмом.

Во-первых, переход на технологическое нормирование воздействия на окружающую среду значительно расширяет возможности природопользователей по модернизации и увеличению мощности производства.

Во-вторых, комплексное экологическое разрешение объединяет три вида разрешений (на выбросы, сбросы и отходы), и будет выдаваться на 7 лет с перспективой продления, что значительно облегчает временные и финансовые затраты предприятий на подготовку разрешительной документации. Кроме этого, при исчислении платы за негативное воздействие к ставкам платы за объем или массу выбросов/сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов будет применяться коэффициент «0», что уменьшит общую сумму платы.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду — это объект капитального строительства и (или) другой объект, а также их совокупность, объединенные единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков. Определение создает, по меньшей мере, две коллизии.

Юридическим лицам необходимо зарегистрировать предприятие в Государственном реестре объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, как ОНВ. Необходимым условием выделения ОНВ является совпадение вида деятельности предприятия согласно его уставу с видом деятельности согласно одному из справочников НДТ.

Комплексное экологическое разрешение выдается на отдельный объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду, в том числе линейный объект. В частности, в соответствии

с Правилами создания и ведения реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в реестре должны быть сведения о юридическом лице, осуществляющем деятельность на объекте. Соответственно, с точки зрения определения ОНВ в процессе их учета, можно предположить, что юридическое лицо не приравнивается к объектам негативного воздействия в принятой терминологии.

Для получения КЭР на предприятии необходимо выделить и зарегистрировать ОНВ на предприятии. Любое промышленное предприятие может претендовать на одно или на несколько комплексных экологических разрешений в зависимости от собственного понимания определения ОНВ. Данный тезис следует из критериев выделения ОНВ на предприятии.

Для регистрации ОНВ на предприятии необходимо предоставить сведения о стационарных источниках загрязнения (СИЗ) данного ОНВ. Сведения о СИЗ могут быть получены из существующей документации по стационарным источникам сбросов и выбросов предприятия, т.к. СИЗ соответствуют тем же производственным объектам, что и стационарные источники выбросов и сбросов предприятия.

Первая группа рисков связана с отсутствием необходимых подзаконных актов, устанавливающих требования к различным аспектам процедур оформления заявки, ее рассмотрения и принятия решения о выдаче и пересмотре КЭР, как со стороны заявителя, так и со стороны уполномоченного органа, и отсутствие реальных перспектив их выпуска в срок до 2019 г.

Вторая группа рисков обусловлена тем, что в законодательстве сохранены все полномочия органов исполнительной власти, участвующих в настоящее время в согласовании и/или выдаче природоохранной разрешительной документации, а, следовательно, все они, по-прежнему, действуют в рамках «отраслевого» законодательства. Технологические нормативы из Справочников по НДТ для них нелегитимны.

Принцип маркерных веществ, который был достижением бизнеса в борьбе за переход на НДТ, не отменяет тотального санитарно-гигиенического и рыбохозяйственного регулирования по всем загрязняющим веществам в составе выбросов/сбросов.

Еще один риск обусловлен тем, что законодательно не установлены права предприятий на деятельность в период возможного завершения сроков имеющихся разрешений (на выбросы, сбросы, размещение отходов) или одного из них до 01.01.2019 г., когда требуется

начать работать по КЭР. Нестыковки по срокам действия разрешений очевидны, поскольку все они оформлялись в разное время, а значит, какое-то время в течение 2018 г. предприятие, подавшее заявку на КЭР, остается без разрешения на воздействие, что чревато санкциями со стороны разных ФОИВ, вплоть до приостановки его хозяйственной деятельности.

Третья группа рисков связана с неопределенностью оформления затрат на реализацию природоохранных мероприятий в счет платежей за воздействие на окружающую среду, и мотивацией органов власти на пополнение бюджета за счет природоохранных платежей. Вопрос зачета экологической платы, по-прежнему, не урегулирован с бюджетным законодательством, отсутствуют подзаконные акты, устанавливающие порядок зачета природоохранных платежей.

Четвертая группа рисков обусловлена неурегулированностью вопроса рассмотрения заявки на получение КЭР независимыми экспертами. До настоящего времени нет правовых актов, устанавливающих статус экспертов, их права, полномочия и ответственность за неразглашение информации и обоснованность решений. Не определена процедура их аттестации, обжалования результатов экспертного заключения. Не раскрывается вопрос бюджетирования оплаты экспертов, как собственно, и оплата рассмотрения заявки – будет ли это платная процедура для заявителя? Отсутствуют оценки необходимого количества экспертов по стране и по регионам, спрос на их услуги может многократно превысить предложение.

Пятая группа рисков связана с неопределенностью роли государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ) в процедуре выдачи КЭР. В ФЗ «Об экологической экспертизе» заявка на КЭР не включена в перечень объектов экспертизы, не установлен предмет экспертизы в самой заявке, не установлены сроки проведения и т.д. Требование о проведении ГЭЭ дублирует рассмотрение заявки экспертами, удлиняет срок рассмотрения заявки.

Шестая группа рисков обусловлена обязанностью предприятий до 01.01.2019 г., перед подачей заявки на КЭР, установить автоматические приборы учета за выбросами и сбросами маркерных загрязняющих веществ на источниках выбросов. До настоящего времени такие вопросы, как: наличие приборов измерений на рынке, их доступность, каналы и средства передачи информации от приборов, системы приёма данных и др., не решены. При этом ряд экспертов высказывают мнение, что источник выбросов будет трактоваться как всё предприятие в целом, аналогично регулированию санитарно-за-

щитных зон, однако никаких подтверждений этой точки зрения со стороны нормодателя нет, как и соответствующих методик.

Меры по парированию указанных рисков должны быть найдены в ближайшее время, т.к. предприятия к 2019 г. столкнутся с ситуацией неразрешимости указанных проблем, которые могут привести к остановкам хозяйственной деятельности.

Решением могла бы быть разработка целостного комплекса документов, включающего в себя методологию обоснованного практического осуществления принципов НДТ, проекты изменений 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и подзаконных нормативных правовых актов, методические рекомендации по определению объекта негативного воздействия и т.п., а также разработки Порядка получения КЭР и регламентов.

■ **Самончик О.А.**

ст. научный сотрудник Института государства и права РАН, канд. юрид. наук

Реализация принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан при изъятии земельных участков для государственных, муниципальных нужд: правовые проблемы

Аннотация: В статье рассматриваются правовые проблемы реализации принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Ключевые слова: принцип права, сочетание интересов общества и законных интересов граждан, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Abstract. The article discusses the legal problems of implementing the principle of combining the interests of society and the legitimate interests of citizens in the seizure of land for state or municipal needs.

Key words: principle of law, combination of the interests of society and the legitimate interests of citizens, the seizure of land for state or municipal needs.

Правовое регулирование земельных отношений базируется на принципах земельного права, то есть основных началах, руководящих положениях, определяющих общую направленность регу-

лирования общественных отношений. Одним из важнейших принципов, закрепленных в ст. 1 Земельного кодекса РФ, является принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (пп. 11 п. 1 ст. 1).

В литературе справедливо указывается, что принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан проявляется главным образом в случаях: изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд; предоставления земельных участков для строительства; установления публичных сервитутов и ограничений прав собственников и иных правообладателей земельных участков; в некоторых других случаях¹.

Как отмечают ученые, институт изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, с одной стороны, направлен на удовлетворение потребностей государства и муниципальных образований в земле, с другой — призван гарантировать защиту имущественных прав граждан в форме денежных компенсаций или предоставления другого равноценного земельного участка взамен изъятого². Кроме того, порядок изъятия, на мой взгляд, должен быть урегулирован таким образом, чтобы минимизировать случаи изъятия земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости только исключительно необходимыми нуждами общества и при отсутствии других вариантов размещения объектов (а не потому, что так дешевле и удобнее застройщику), поскольку далеко не всегда материальное возмещение при изъятии может покрыть тот моральный ущерб, который причиняет человеку лишение дорогих ему дома и возделанного своими руками земельного участка.

Обратим внимание на различия в понятийном аппарате Земельного кодекса РФ в контексте темы статьи. Так, в рассматриваемом принципе указывается о законных интересах граждан, нормы же, посвященные изъятию земельных участков для публичных нужд,

¹ См.: Волков Г.А. Принципы земельного права России. М.: ОАО «издательский дом «Городец», 2005. С. 190-201; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. СПб., 2009.

² См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др. М., 2009. (автор комментария к ст. 1 ЗК РФ – Волков С.Н.).

такого понятия не содержат. В ЗК РФ в основном применяются понятия «права на землю», «права на земельный участок». О законных интересах упоминается в связи с общественным земельным контролем (ст. 72.1), применительно к коренным малочисленным народам (ст. 39.14) и в связи с публичным сервитутом (п. 8 ст. 23). При этом обращает на себя внимание непоследовательность формулировки п. 8 ст. 23, согласно которой лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке (выделено мною, – *О.С.*).

Земельный кодекс РФ не раскрывает содержание частных и публичных интересов участников земельных отношений, в том числе при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Применительно к рассматриваемому вопросу интересы общества можно определить как потребность всего или большинства населения Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования в строительстве (создании) жизненно необходимого или имеющего иную исключительную важность объекта соответственно федерального, регионального или местного значения. Законные интересы гражданина, исходя из формулировки рассматриваемого принципа, выражаются в возможности свободно владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему земельным участком.

Проблема поиска оптимального сочетания интересов общества и граждан в случае изъятия земельных участков для публичных нужд в определенной мере решается нормами, направленными на защиту прав граждан и юридических лиц при изъятии у них земельных участков (гарантии прав). Установленные этими нормами требования обязательны для исполнения органами государственной власти, местного самоуправления, а также организациями, по ходатайству которых в соответствии с п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ¹ изымается земельный участок.

Так, ЗК РФ предусматривает обязанность органа, принявшего решение об изъятии земельного участка, уведомить правообладателя участка о принятом решении (пп. 3 п. 10 ст. 56.6), направить ему проект соглашения об изъятии недвижимости с приложением кадастровых паспортов, отчета об оценке рыночной стоимости

¹ Статья 56.4 находится в главе VII.1, введенной в ЗК РФ Федеральным законом № 499-ФЗ, который внес значительные изменения в регулирование отношений по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

изымаемых земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества (п. 1 ст. 56.7, п. 4 ст. 56.10). Несоблюдение процедуры изъятия земельного участка, в частности неуведомление правообладателя о принятом решении об изъятии, является основанием для отказа суда в удовлетворении требования уполномоченного органа о выкупе земельного участка. При несогласии правообладателя с решением об изъятии участка, другой недвижимости принудительное изъятие осуществляется по решению суда. Иск может быть подан в суд как уполномоченным органом, принявшим решение об изъятии, так и организацией, на основании ходатайства которой было принято решение об изъятии участка, в течение срока действия решения об изъятии, но не ранее 90 дней со дня получения правообладателем земельного участка проекта соглашения об изъятии.

Еще одно важное правило, которое было введено в ЗК РФ Федеральным законом № 499-ФЗ, касается возмещения за изымаемый участок не только собственнику, но и обладателю участка на ином праве, что направлено на защиту их имущественных прав. При определении размера возмещения в него включаются рыночная стоимость изымаемого земельного участка или рыночная стоимость иных прав на земельный участок, подлежащих прекращению, и убытки, причиненные изъятием такого земельного участка, в том числе упущенная выгода. Например, согласно п. 3 ст. 56.8 ЗК при прекращении у гражданина права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного (наследуемого) владения земельным участком рыночная стоимость этих прав равна рыночной стоимости участка¹.

¹ Ранее такие требования уже устанавливались федеральными законами, например: от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Закон о присоединенных к Москве территориях).

Отметим, что реализация принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан состоит не только в возмещении за изымаемый земельный участок или в предоставлении участка взамен изымаемого. Это также информирование населения о предстоящем изъятии земельных участков и их предоставлении для строительства и выявление и учет мнения населения, интересы которого такое строительство затрагивает.

Так, ранее действующей ст. 31 ЗК РФ¹ устанавливалась обязанность органов местного самоуправления обеспечить информирование населения о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства, а также предусматривалось, что граждане, общественные организации имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением их для строительства. Здесь как бы пересекаются два важнейших принципа земельного законодательства: рассматриваемый принцип сочетания интересов общества и интересов граждан и принцип участия граждан, общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю (подп. 4 п. 1 ст. 1 ЗК). Признание ст. ст. 31 утратившей силу, на мой взгляд, ослабило применение принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан, поскольку действующий ЗК прямо не предусматривает участие граждан в решении вопросов, связанных с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Это косвенно вытекает из нормы п. 1 ст. 56.3, в соответствии с которой изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов допускается, если эти объекты предусмотрены документами территориального планирования и проектами планировки территории. Согласно же Градостроительному кодексу РФ проекты планировки территории и проекты межевания территории до их утверждения подлежат рассмотрению на публичных слушаниях (п. 5 ст. 46). В то же время по ЗК РФ не для всех объектов обязательно утверждение указанными документами (п. 2 ст. 56.3).

Реализация принципа сочетания интересов общества и законных интересов граждан связана также с четкостью и прозрачностью уста-

¹ Статья 31 ЗК РФ утратила силу с 1 марта 2015 г. согласно Федеральному закону от 23.06.2014 № 171-ФЗ.

новленных законодательством оснований изъятия земельных участков, то есть исключительных случаев изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, о чем указано в ст. 49 ЗК. Отметим, что, кроме достаточно внушительного перечня публичных нужд, содержащегося в ст. 49, в последнее время появляется все больше новых оснований изъятия, устанавливаемых различными федеральными законами¹, что может негативно отразиться на судьбе правообладателей земельных участков и другой недвижимости. Федеральные законы не только предусматривают дополнительные основания изъятия земельных участков, но и нередко изменяют установленные общие требования по порядку изъятия в сторону их упрощения. Так, Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года» закрепляет положение о том, что документация по планировке территории для размещения объектов инфраструктуры утверждается без проведения публичных слушаний (ч. 9 ст. 27), что вызывает определенные вопросы по соответствию этой нормы рассматриваемому принципу земельного законодательства.

Еще один вопрос, на который хотелось бы обратить внимание. Как указывалось выше, изъятие земельных участков для публичных нужд в целях строительства, реконструкции объектов допускается, если они утверждены документами территориального планирования и проектами планировки территории. По всей видимости, данное требование касается всех объектов, перечисленных в подп. 2 ст. 49 ЗК РФ. В связи с этим не совсем понятен подп. 2 п. 11 ст. 56.4 ЗК, в соответствии с которым уполномоченный орган отказывает в удовлетворении ходатайства организации об изъятии в том случае, если, например, в нем предусмотрено изъятие земельного участка по основаниям, не установленным федеральными законами. Полагаю, что заявитель должен не просто назвать основание изъятия, установленное федеральным законом, а конкретно указать, для строительства какого объекта, предусмотренного документами территориального планирования и проектом планировки территории, он ходатайствует об изъятии земельного участка.

¹ См., например: Федеральные законы от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»; Закон о присоединенных к Москве территориях; и др.

■ **Сырых Е.В.**

доцент кафедры земельного и экологического права РГУП, канд.юррид.наук, доцент

Проблемы подведомственности и родовой подсудности споров об определении границ смежных земельных участков с участием граждан

Аннотация: В статье рассматриваются проблемные процессуальные вопросы по спорам об определении границ смежных земельных участков с участием граждан, анализируется судебная практика, даются рекомендации по их преодолению
Ключевые слова: земельный спор, судебная практика, земельный участок, границы земельных участков, споры об определении границ земельных участков, подсудность, компетенция арбитражных судов

Abstract. The article discusses problematic procedural issues in disputes on the definition of the boundaries of adjacent land plots with the participation of citizens, analyzes judicial practice, provides recommendations for overcoming them

Keywords: land disputes; judicial practice; land plot, border of land plots, jurisdiction, competence of arbitration courts.

Споры об определении границ смежных земельных участков - это споры обладателей прав на смежные земельные участки о местоположении границы между их земельными участками. Несмотря на значительное число таких споров, в том числе с участием граждан, единообразные подходы в отношении определения их подведомственности и подсудности судебной практикой пока не выработаны.

1. Определение подведомственности (отнесение к подсудности судов общей юрисдикции или компетенции арбитражных судов)¹ споров о границах земельных участков может вызывать затруднения в тех случаях, когда участником спора является гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, либо гражданин, не зарегистрированный в таком качестве, но владеющий земельным участком, предназначенным для предпринимательской деятельности.

¹ Со дня начала деятельности кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции, определяемого в соответствии с частью 3 статьи 7 Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 г. N 1-ФКЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

При определении подведомственности споров об установлении границ с участием граждан, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, в судебной практике встречаются различные подходы.

Так, по иску гражданина — индивидуального предпринимателя об установлении границ земельного участка, предоставленному ему под размещение автостоянки, суд первой инстанции пришел к выводу о неподведомственности спора суду общей юрисдикции, исходя из того, что гражданин является индивидуальным предпринимателем и осуществляет деятельность, в том числе по эксплуатации стоянок для автотранспортных средств, а спорный земельный участок предоставлен для размещения автостоянки¹. Суд апелляционной инстанции, напротив, определил подведомственность спора суду общей юрисдикции: "... подведомственность дела арбитражному суду определяется исходя из двух критериев - правового статуса заявителя и характера судебного спора. Как следует из материалов дела, земельный участок с кадастровым номером № принадлежат Р. не как субъекту предпринимательской деятельности, а как физическому лицу"².

В другом случае суды пришли к выводу о подведомственности спора арбитражному суду: "спор, возникший между Т. и органом местного самоуправления по поводу определения границ земельного участка передаваемого в аренду под магазин, носит экономический характер, поскольку связан с защитой прав истицы как лица, занимающегося торговой деятельностью. Следовательно, указанный спор подлежит рассмотрению в порядке арбитражного судопроизводства"³.

Таким образом, при определении подведомственности спора суды устанавливают: связана ли предпринимательская деятельность гражданина с использованием земельного участка, о границах которого возник спор. В качестве критерия может быть предложен вид разрешенного использования земельного участка: гражданам для личных нужд предоставляются земельные участки для садоводства, огородничества, дачного строительства, индивидуального жилищного или гаражного строительства, ведения личного подсобного хозяйства. Соответственно, использование земельных участков, предоставлен-

¹ Определение Бугурусланского районного суда Оренбургской области от 27 июля 2015 г. по делу № 2(1)-1416/2015-М(1)-1186/2015.

² Определение Оренбургского областного суда от 22 сентября 2015 г. по делу № 33-6853/2015.

³ Определение Приморского краевого суда от 6 апреля 2015 г. по делу № 33-2803/2015.

ных для перечисленных целей, не связано с предпринимательской и иной экономической деятельностью, и споры, связанные с установлением границ таких участков, должны разрешаться судами общей юрисдикции, независимо от того, зарегистрирован ли гражданин в качестве индивидуального предпринимателя.

Использование индивидуальным предпринимателем земельного участка с иным видом разрешенного использования может быть основанием для отнесения спора к подведомственности арбитражных судов.

Затруднения в определении подведомственности возникают также в связи со спорами с участием граждан, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, но использующих участки, предназначенные для предпринимательской деятельности, в частности, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства.

Например, в отношении спора о границах земельного участка суд первой инстанции пришел к выводу о подведомственности такого спора суду общей юрисдикции: "Указание вида разрешенного использования земельного участка, а именно - для ведения крестьянского хозяйства, при отсутствии у П. статуса индивидуального предпринимателя и доказательств, подтверждающих осуществление упомянутым лицом предпринимательской деятельности с использованием данного земельного участка о подведомственности спора арбитражному суду не свидетельствует"¹.

Суд апелляционной инстанции с таким подходом не согласился, отметив, что "критерием отнесения спора к подведомственности арбитражного суда в данном случае является не субъектный состав лиц, участвующих в деле, а наличие между участниками спора экономических правоотношений по определению границ смежных земельных участков. ... Земельный участок, приобретенный П., не может быть использован в иных целях, кроме как для сельскохозяйственного назначения и ведения крестьянского фермерского хозяйства. Таким образом, правоотношения, сложившиеся между сторонами носят экономический характер"².

Суд кассационной инстанции поддержал подход суда первой инстанции, дополнительно указав, что "для отнесения дела к подведомственности арбитражного суда необходимо его соответствие двум критериям: наличие экономического характер спорных взаимоотношений и соответствующего субъектного состава лиц, участвующих

¹ Постановление ФАС Московского округа от 21 февраля 2012 г. по делу № А41-20536/10.

² Там же.

в деле.... Дело, подлежащее рассмотрению с обязательным участием физических лиц в качестве ответчиков, к подведомственности арбитражного суда не относится"¹.

Как представляется, подведомственность споров с участием граждан, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, не должна зависеть от вида разрешенного использования земельного участка — такие споры должны разрешаться судами общей юрисдикции.

2. Неоднозначно разрешаются в судебной практике вопросы определения родовой подсудности дел о границах смежных земельных участков, которые рассматриваются как мировыми судьями², так и районными судами³.

Рассмотрение указанных споров мировыми судьями может быть обосновано, например, так: "Как усматривается из материалов дела, С-выми заявлены требования об установлении границ принадлежавшего им земельного участка, смежной с границей земельного участка ответчицы К..

Согласно пп. 7 п. 1 ст. 23 ГПК РФ, пп. 8 п. 1 ст. 3 ФЗ от 17.12.1998 № 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации" дела об определении порядка пользования имуществом рассматриваются мировыми судьями в качестве суда первой инстанции.

Поскольку устранение препятствий в пользовании имуществом путем установления границ земельного участка является одним из составляющих элементов определения порядка пользования им, районным судьей сделан правильный вывод о подсудности дела данной категории мировому судье"⁴.

¹ Там же.

² Решение Мирового судьи судебного участка № 62 г. Клинцы Брянской области от 3 февраля 2012 г., Решение Мирового судьи судебного участка №48 в муниципальном образовании «Угранский район» Смоленской области от 25 марта 2016 г. №2-58/2016-48; Решение Мирового судьи судебного участка № 4 г. Губкина Белгородской области от 24 марта 2016 г.; Решение Мирового судьи судебного участка № 52 Ленинского судебного района г. Кирова от 22 марта 2016 г. № 52/2 - 5/16 и др.

³ Решение Чаплыгинского районного суда Липецкой области от 16 марта 2015 г. № 2-28/2015; Решение Троицкого районного суда Алтайского края от 26 апреля 2016 г. № 2-216/16; Решение Зеленодольского городского суда Республики Татарстан от 23 сентября 2015 г. № 2-3884; Решение Борисоглебского районного суда Ярославской области от 25 апреля 2016 г. 2-88/2016 и др.

⁴ Апелляционное определение Смоленского областного суда от 04 июня 2013 г. по делу № 33-2319/2013.

Однако, большее распространение получила практика рассмотрения споров о границах смежных земельных участков районными судами. За обоснованием обратимся к определению Верховного Суда Российской Федерации по спору об установлении границ: "...Исковые требования сводятся к установлению местоположения границ используемого ... земельного участка в соответствии с правоустанавливающими документами и с учетом фактического землепользования... Таким образом, заявленные ... исковые требования, являющиеся по своей природе требованиями имущественного характера, не подлежащими оценке, при рассмотрении по первой инстанции относятся к подсудности не мирового судьи, а районного суда"¹.

Поддерживая данный подход, обратим внимание на принципиальные отличия споров о границах смежных земельных участков и споров об определении порядка пользования земельным участком.

Споры об определении порядка пользования возникают в отношении одного земельного участка, находящегося в общей собственности или во владении нескольких лиц на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования. Результатом разрешения таких споров является выделение каждому из собственников или совладельцев частей участка для индивидуального использования, при этом ни границы земельного участка, ни права на земельный участок не изменяются.

Таким образом, названные споры различаются по предмету спора и правам на него сторон спора: спор о границах смежных земельных участков возникает между обладателями прав на разные земельные участки, а спор об определении порядка пользования - между обладателями прав на один земельный участок. Различаются и результаты разрешения споров: в первом случае - это определение местоположения ранее установленной границы между смежными участками, а по второму случаю - проведение границ частей земельного участка внутри него.

Следовательно, дела об установлении границ смежных земельных участков имеют иную юридическую природу и не должны отождествляться с делами об определении порядка пользования, подсудными мировым судьям.

Как представляется, данная неопределенность будет преодолена посредством внесения изменений в законодательство: дела об установлении порядка пользования имуществом будут исключены из компетенции мирового судьи со дня начала деятельности касса-

¹ Определение Верховного Суда РФ от 24 марта 2015 г. № 18-КГ15-18.

ционных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции, определяемого в соответствии с ч.3 ст. 7 Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Таким образом, в отношении споров об определении границ смежных земельных участков с участием граждан в разъяснении Верховного Суда Российской Федерации нуждаются вопросы подведомственности споров, участниками которых являются граждане, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, или граждане, не зарегистрированные в таком качестве, но являющиеся собственниками земельных участков, предназначенных для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, а при определении родовой подсудности таких споров необходимо исходить из их подсудности районным судам.

■ Тютюник А.С.

преподаватель кафедры частного права
Государственного академического
университета гуманитарных наук,
канд. юрид. наук

Принцип охраны земли в земельном праве: вопросы реализации

Аннотация: в статье анализируются проблемы реализации принципа охраны земель в земельном праве Российской Федерации.

Ключевые слова: особо ценные земли, охрана земель, земля как средство производства.

Abstract.: The article analyzes the problems of implementing the principle of land protection in the land law of the Russian Federation.

Key words: especially valuable lands, land protection, land as a means of production.

Принципы земельного права, содержащие положения об охране земель, составляют определенный комплекс¹ взаимосвязанных

¹ Комплекс (лат. complexus — связь) — совокупность предметов или явлений, составляющих одно целое; имеющее общее предназначение и отвечающее определенной общей цели; комплексный (лат. complexus — связь) — соединенный с чем-либо, сложный. // Словарь иностранных слов / Под ред. В. Лехина и Ф.Н. Петрова. М., 1949. С. 317.

между собой принципов, среди которых центральным, представляется, выделить принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде (подп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Именно в этом принципе законодатель выделяет первостепенную роль экологических интересов в регулировании земельных отношений перед экономическими. Формулировка второй части закрепленного в ЗК РФ принципа приоритета охраны земли почти повторяет положение ч. 2 ст. 36 Конституции РФ.

Согласимся с мнением Ю.Г. Жарикова, который отмечает, что «подп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ имеет в виду необходимое ограничение хозяйственной свободы пользователей земли в целях охраны окружающей среды. Это означает, что каждый обладатель земли (собственник, землепользователь, землевладелец, арендатор), организуя свою хозяйственную деятельность на земле, должен, прежде всего, предусмотреть конкретные эффективные меры по ее охране»¹.

В следующем принципе закреплено, что при регулировании отношений по использованию и охране земли необходимо учитывать значение земли как основы жизни и деятельности человека, то есть 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 (подп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Г.А. Волков указывает, что «в данном принципе закреплено многоаспектное значение земли в первую очередь как природного объекта...»². Учитывая данное мнение, обращает на себя внимание Концепция развития гражданского законодательства Российской

¹ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / Отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М., 2009.

² Волков Г.А. Принципы земельного права России. М., 2005. С. 157.

Федерации¹, в соответствии с которой предлагается перенести в ГК РФ нормы о правах на земельные участки и иные природные объекты, понятие земельного участка и т.д. Присоединяемся к мнению тех ученых, которые отмечают, что «перевод большинства специфических требований к использованию природных объектов из природоресурсных законов в ГК РФ приведет к ослаблению публичной составляющей их охраны, подчеркнет их прежде всего имущественный, а не экологический характер»², в результате нарушаются и принципы земельного законодательства, закрепленные в подп. 1 и 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ.

В содержании принципов учета значения земли как основы жизни и деятельности человека и приоритета охраны земли перед ее использованием имеется много пересечений. В обоих принципах четко прослеживается экологическая направленность, заключающаяся в том, чтобы сохранить землю как природный компонент с целью обеспечения благоприятных условий для жизни, здоровья человека и развития общества, а также использования земли как природного ресурса. Имеются повторы в формулировках ряда положений первого и второго принципов, например, обозначение земли как важнейшей составной части природы, средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, что затрудняет восприятие смысла данных принципов и их применение на практике.

Согласно принципу приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (подп. 6 п.1 ст. 1 ЗК РФ). Обратим внимание, что в принципе подп. 6 п. 1 ст. 1 ЗК РФ указывается на ограничение или запрет изменения целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения. Таким образом, законодателем закреплен приоритет сохранения не всей категории земель сельскохозяйственного назначения, а только ее

¹ См.: Концепция одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07 октября 2009 г. // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

² Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38-47.

части - ценных земель, при этом ЗК РФ не уточняет, что понимается под «ценными землями сельскохозяйственного назначения». Понимание особо ценных земель, данное в подп. 6 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, а также в ст. 100 ЗК РФ отличается. Как следует из контекста пп.6, к особо ценным землям относятся, в частности, ценные земли сельскохозяйственного назначения, земли, занятые защитными лесами и другие особо ценные земли. Вместе с тем, в ст. 100 ЗК РФ речь идет о совсем других категориях земель. Полагаем, что между нормами должна быть согласованность для правильного их применения, что в настоящий момент сделать затруднительно, так как «особо ценные земли» в нормах ЗК понимаются по-разному.

Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат (подп. 3 п. 1 ст. 1). В данном случае приоритетным является охрана жизни и здоровья человека перед осуществлением деятельности по использованию и охране земель. В то же время, как справедливо отмечается в литературе, предотвращение негативного (вредного) воздействия на здоровье человека может быть обеспечено как раз через применение мер по охране и использованию земель, одной из которых, например, является нормирование.

В подп. 4 п. 1 ст. 1 ЗК РФ закреплен принцип участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю. Согласно этому принципу указанные субъекты имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

Действующей ЗК РФ упоминает только об общественных слушаниях при установлении публичного сервитута (ст. 23), о проведении схода или референдума в случае предоставления земельного участка для строительства объекта в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации для целей, не связанных с их

традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами (п. 9 ст. 39.14), хотя не указан механизм их проведения и не содержатся другие случаи привлечения населения при решении вопроса о предоставлении земельных участков, что является недостатком земельного законодательства.

Принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (подп. 11 п. 1 ст. 1) можно признать самым «острым» в регулировании земельных отношений, в нем сталкиваются частные и публичные интересы, поскольку не всегда государство, выражающее публичный интерес, стремится сохранить землю (например, изымает земли сельскохозяйственного назначения под застройку, нарушая качественные показатели земель), не всегда и гражданин, выражающий частный интерес, проявляет должное отношение к земле (земельный участок сельскохозяйственного назначения зарастает кустарниками, сорными растениями).

Положения об охране земель содержатся также в доктринальных принципах земельного права, например, в принципе рационального использования земли; принципе экологизации норм земельного законодательства.

Положения рассмотренных принципов земельного права, направленных на охрану земель, как закрепленных в ст. 1 ЗК РФ и иных федеральных законах, так и выводимых из других норм Кодекса, иных законов (доктринальные принципы), образуют в своей совокупности определенный правовой комплекс, который можно обозначить как самостоятельный доктринальный комплексный принцип земельного права – принцип охраны земли.

Поскольку «охрана земель» как правовой институт в системе земельного права является межотраслевым институтом, так как объединяет в себе нормы нескольких отраслей права, то предлагаемому доктринальному принципу охраны земли также присущи черты межотраслевого комплексного принципа. Хотя принцип охраны земли является доктринальным, составляющие его положения в основной массе обязательны для соблюдения субъектами земельных правоотношений, поскольку они закреплены нормами закона.

Исходя из вышеизложенного, можно сформулировать понятие принципа охраны земли. Принцип охраны земли является одним из

важнейших принципов российского земельного права, определяет, что при регулировании земельных отношений необходимо учитывать значение земли как основы жизни и деятельности человека; исходить из приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества; из приоритета сохранения особо ценных земель; из признания права граждан, общественных организаций (объединений) на участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель.

■ **Устюкова В.В.**

главный научный сотрудник Института
государства и права РАН,
профессор Российского государственного
аграрного университета – МСХА
им. К.А. Тимирязева, д-р юрид. наук, профессор

О некоторых противоречиях земельного и лесного законодательства

Аннотация: в статье анализируются некоторые противоречия земельного и лесного законодательства. Предложено в целях разрешения данных противоречий внести изменения в Закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и Лесной кодекс Российской Федерации.

Ключевые слова: земельное законодательство, лесное законодательство, система противоречий.

Abstract.: The article analyzes some of the contradictions of land and forest legislation. In order to resolve these contradictions, it was proposed to amend the Law "On the Enactment of the Land Code of the Russian Federation" and the Forest Code of the Russian Federation.

Key words: land legislation, forest legislation, system of contradictions.

Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель, а лесное законодательство – отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, т. е., на первый взгляд, у земельного и лесного законодательства – разные предметы правового регулирования. Однако это не совсем так, поскольку, во-первых, в Земельном кодексе РФ выделена специаль-

ная категория земель – земли лесного фонда, во-вторых, леса могут располагаться и на землях иных категорий, а лесной участок определяется как земельный участок. Лесной кодекс РФ содержит многочисленные отсылки к земельному законодательству. Таким образом, указанные Кодексы должны обеспечить четкое и непротиворечивое регламентирование отношений в сфере использования и охраны земель и лесов. Но по некоторым вопросам говорить о полной гармонии между двумя кодексами не приходится, что отрицательно сказывается на реализации прав землепользователей и лесопользователей. Отметим только некоторые из имеющихся противоречий.

Оборотоспособность лесных участков. Согласно п. 2, 4 ст. 27 ЗК РФ участки, изъятые из оборота, не могут предоставляться в частную собственность и быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Такие участки находятся в федеральной собственности. Вместе с тем, в п. 4 среди участков, изъятых из оборота, не упомянуты лесные участки в составе земель лесного фонда, хотя они и находятся в федеральной собственности (ст.8 ЛК РФ). В то же время в пп.2 п. 5 ст. 27 ЗК РФ указано, что «ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из состава земель лесного фонда», хотя исходя из смысла ст. 8 ЛК РФ таких лесных участков просто не может быть.

Главы 6 и 8 Лесного кодекса РФ регулируют отношения по предоставлению в аренду лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (в том числе по смыслу статей Кодекса аукционы могут проводиться и в отношении лесных участков, находящихся в федеральной собственности). Таким образом, лесные участки в в составе земель лесного фонда, а также иных категорий земель действительно следует относить к объектам, ограниченным в обороте, но юридически неграмотная формулировка пп.2 п. 5 ст. 27 ЗК РФ должна быть изменена: вместо слов «из состава земель лесного фонда» следует записать: «лесные участки в составе земель лесного фонда, а также на землях иных категорий», что будет вполне корректно, так как федеральная собственность - это разновидность государственной собственности.

Правовой режим лесов на землях сельскохозяйственного назначения. Как отмечалось выше, лесные участки могут находиться в составе земель иных категорий, а не только на землях лесного фонда. Но надо помнить, что согласно ст. 7 ЛК РФ лесным участком является земельный участок, который расположен в границах лес-

ничеств, лесопарков и образуются в соответствии с требованиями земельного законодательства и настоящего Кодекса. Согласно ст. 23 ЛК РФ лесничества и лесопарки являются основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов. Из лесничеств и лесопарков состоят земли лесного фонда. Кроме того, лесничества и лесопарки также располагаются на землях: обороны и безопасности, на которых расположены леса; населенных пунктов, на которых расположены городские леса; особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса.

Категория «Земли сельскохозяйственного назначения» в ст. 23 не упомянута. Но если на таких землях не располагаются лесничества и лесопарки, то это должно означать, что на них нет и лесных участков в значении Лесного кодекса РФ. Соответственно, нормы ЛК РФ на земельные участки сельхозназначения не распространяются, т.е. и аукционы по предоставлению таких участков в аренду в порядке, установленном Лесным кодексом, проводиться не должны. Ограничения, установленные для лесных участков, также не должны действовать. В отношении таких земельных участков должны применяться только нормы Земельного кодекса РФ и Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

На практике указанные нормы часто толкуются иначе, и сельское леса рассматриваются как земли лесного фонда, даже если в государственном кадастре недвижимости они числятся как земли сельскохозяйственного назначения. Поэтому сельхозорганизациям суды отказывают в переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право аренды такого участка (или на право собственности) в соответствии с нормами Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и признают заключенные договоры аренды (купли-продажи) ничтожными сделками¹.

Таким образом, сельскохозяйственные организации оказываются в сложном положении: с одной стороны, они обязаны переоформить ранее возникшее право постоянного (бессрочного) пользования, с другой, не могут этого сделать, поскольку в собственность земли

¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11 апреля 2014 г. по делу № А82-9920/2013; Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 февраля 2015 г. по делу № А33-22358/2013 и др.

лесного фонда (которыми, якобы, являются сельские леса), не предоставляются, а в аренду они могут быть предоставлены только на аукционе, так как другого варианта Лесной кодекс не содержит.

Иногда возникают парадоксальные ситуации. Например, Общество обратилось в Управление Росреестра с заявлением о регистрации перехода права собственности на земельный участок сельхозназначения (в порядке переоформления права) и прекращении права постоянного (бессрочного) пользования этим земельным участком. Установив, что часть земель, входящих в границы земельного участка, покрыта лесами, то есть является землями лесного фонда, Управление отказало Кооперативу (правопредшественнику Общества) в регистрации права собственности на этот земельный участок и одновременно произвело государственную регистрацию прекращения права постоянного (бессрочного) пользования указанным участком. Таким образом, новое право у Кооператива не возникло, а старое уже прекратилось! Посчитав такие действия Управления неправомерными, Общество обратилось в суд. Суд подтвердил невозможность перерегистрации прав на земельные участки, входящие в состав лесного фонда, но указал, что подтверждение правомерности отказа в государственной регистрации перехода к Кооперативу права собственности на спорный земельный участок влечет необходимость сохранения ранее зарегистрированного за ним постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, которое в установленном порядке никем не оспорено и не прекращено¹.

Имеется и иная судебная практика, когда сельхозорганизациям, садоводческим товариществам удается переоформить права на земельный участок сельскохозяйственного назначения с расположенными на нем лесными насаждениями. Так, например, Комитет лесного хозяйства Московской области обратился в Арбитражный суд Московской области с заявлением о признании недействительным постановления главы Можайского муниципального района Московской области "О переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования садоводческому некоммерческому товариществу "Труд" на земельный участок, из категории земель — "земли сельскохозяйственного назначения". Комитет указал, что земельный участок СНТ захватывает 0,7 га Бородинского участкового лесничества согласно информации государственного лесного реестра в виде

¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 марта 2016 г. по делу № А13-3334/2015.

надлежаще заверенных выписок из таксационного описания, а также материалов лесоустройства. Однако суды всех инстанций посчитали, что сами по себе материалы лесоустройства и аэрофотосъемка не являются достаточными доказательствами принадлежности спорного земельного участка именно к землям лесного фонда, так как в соответствии с частью 1 статьи 67 и частью 3 статьи 23 ЛК РФ лесоустройство проводится не только на землях лесного фонда, но также на землях населенных пунктов, на которых расположены городские леса, что подтверждается судебной практикой¹. По поводу последнего утверждения отметим, что в данном случае речь идет не о землях населенных пунктов, а о землях сельхозназначения, на которых лесоустройство не проводится. Так что этот аргумент сомнителен.

В другом деле суды, установив, что на сельхозземлях расположены леса, сделали обоснованный вывод, что действующее законодательство не содержит положений, устанавливающих запрет на приобретение в собственность земельного участка, отнесенного к категории земель сельскохозяйственного назначения, если в его состав кроме сельхозугодий входят земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель. Законы также не содержат положений, устанавливающих необходимость разделения земельного участка, отнесенного целиком к категории земель сельскохозяйственного назначения, в случае его приобретения в собственность на сельскохозяйственные и другие виды угодий и определения различной выкупной цены².

Такая не единообразная судебная практика возникает ввиду нечеткости и неопределенности действующего законодательства, а также из-за того, что в правоустанавливающих и правоудостоверяющих документах на земельные участки, в государственном кадастре недвижимости и государственном лесном реестре содержатся противоречивые сведения. Возможно, решению этих вопросов будет способствовать принятие законопроекта о так называемой «лесной амнистии», который сейчас находится на рассмотрении в Государственной Думе.

В целях разрешения рассмотренных спорных ситуаций, связанных с переоформлением сельскохозяйственными организациями права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, ча-

¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 29 июня 2015 г. по делу N А41-53056/14.

² См.: Постановление Федерального арбитражного суда Север-Западного округа от 25 января 2010 г. по делу № А56-20781/2009.

стично относящимися к землям лесного фонда, следовало бы внести изменения в Закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», установив, что такие участки могут быть переоформлены только в аренду по решению уполномоченных федеральных органов власти (поскольку судебная практика показала, что часто такие договоры пытаются заключать муниципальные органы различного уровня). Кроме того, в лесном законодательстве также следует предусмотреть соответствующие нормы и указать, что в случае переоформления сельхозорганизациями права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды торги (аукционы) по продаже права заключения договора аренды не проводятся. Целесообразно также определить с размером арендной платы за такие участки.

■ **Фицай Д.А.**

ст. преподаватель кафедры трудового и экологического права Юридического института Сибирского федерального университета, аспирант отдела экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

О некоторых вопросах возмещения экологического вреда

Аннотация: Автор анализирует некоторые проблемы разрешения споров о возмещении экологического вреда. Институт возмещения вреда отнесен к средствам реализации права на благоприятную окружающую среду.

Ключевые слова: судебная практика, возмещение экологического вреда, право на благоприятную окружающую среду.

Abstract. The author analyzes some problems of resolving disputes on compensation for environmental harm. The Institute for Compensation of Harm is attributed to the means of exercising the right to a favorable environment.

Key words: judicial practice, compensation for environmental harm, the right to a favorable environment.

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, поэтому любой индивидуум обладает возможностью использовать предусмотренные законом средства для обеспечения основного эко-

логического права. В связи с этим, нам представляется интересным рассмотреть вопрос об отнесении института возмещения экологического вреда к таким средствам. Под средствами предлагается понимать любые меры, направленные на защиту права. Так, возмещение вреда окружающей среде может быть рассмотрено в качестве одного из таких средств, поскольку предусматривает защиту и реализацию права на благоприятную окружающую среду.

Об актуальности постановки вопроса также свидетельствуют положения о возмещении вреда окружающей среде, доказывающие специфику указанного вреда, которая обусловлена, во-первых, сложностями оценивания причиненного вреда, то есть определения порядка возмещения вреда, а также доказыванием причинно-следственной связи между совершенным деянием и наступившими последствиями. Ввиду указанных обстоятельств, человек сталкивается с трудностями и не проявляет активных функций по защите принадлежащего права на проживание в условиях благоприятной окружающей среды.

Наибольший интерес представляет рассмотрение вопроса о возмещении вреда окружающей среде, как о средстве защиты права, с точки зрения норм, предусмотренных действующим природоохранным законодательством. Особенностью института возмещения вреда также является возможность использования специальных такс и методик при определении размера вреда природной среде, удлиненный срок исковой давности, равный 20 годам, определение субъектов, выступающих истцами, обязанность возмещения хозяйствующим субъектом, в том числе, правомерного вреда.

В юридической литературе применение такс и методик при исчислении вреда окружающей среде, обычно такой вред причиняется одному или нескольким компонентам окружающей среды, также подвергается критике по следующим причинам. Применение такс и методик не является обоснованным, так как не соответствует экономической составляющей, ввиду невозможности оценить в полном объеме причиненный вред, учитывая способность окружающей среды к самовосстановлению¹. При осуществлении платежей в счет возмещения вреда, денежные средства поступают в соответствующие бюджеты и дальнейшее их расходование не всегда идет на восстановление окружающей среды, поскольку бюджетное и приро-

¹ Некрасов А. Как оценить экологический вред? // ЭЖ-Юрист. 2013. № 44. С. 1-8.

доохранное законодательство не закрепляют обязательное целевое расходование данных средств на экологические нужды¹.

Правовое значение института возмещения вреда также обусловлено выполняемыми им функциями, к которым, по мнению Г.А. Мисник, относятся: во-первых, обеспечение реализации субъективных экологических прав и экологических интересов, во-вторых, восстановление нарушенных экологических прав, в-третьих, предотвращение экологических правонарушений, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности человека².

При нарушении требований экологического законодательства вред причиняется природной среде, ее компонентам, однако отнюдь не природная среда является "потерпевшей стороной" и адресатом возмещения³. Сказанное подтверждается тем, что компоненты природной среды, которым возмещается вред, выступают объектом прав и законных интересов субъектов экологического права - граждан, организаций, государства и других публично-правовых образований, а также общества в целом.

Еще одним немаловажным аспектом возмещения вреда выступает соблюдение баланса экономического и экологического интереса в целом. Как отметил С.А. Боголюбов, проблема взаимодействия экономики и охраны природы может быть оптимально решена посредством гармонизации, равновесия материальных и экологических потребностей граждан, их права на благоприятную окружающую среду и беспрепятственного использования имущества для непротиворечащей закону предпринимательской деятельности⁴. О.С.Колбасов писал, что имущественное богатство и благоприятная природная среда должны уравнивать друг друга в системе человеческих ценностей, а экологическое право должно стать противовесом права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти⁵.

¹ *Ивлиева А.Г.* [Не] дважды за одно: особый характер экологического ущерба и общие принципы юридической ответственности. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 года № 12-П. .

² *Мисник Г.А.* Возмещение экологического вреда в российском праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 3.

³ *Данилова Н.В.* Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2015. № 3. С. 3 - 6.

⁴ *Боголюбов С.А.* Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: Монография / Отв. ред. А.В. Габов. М., 2015.

⁵ *Колбасов О.С.* Завещание экологам. // Журнал российского права. М.: Норма, 2000, № 5/6. С. 89-90.

Таким образом, резюмируя указанные выше тезисы, считаем возможным отнести институт возмещения вреда к средствам реализации права на благоприятную окружающую среду.

■ **Широков К.М.**

доцент кафедры земельного и экологического права РГУП, канд. юрид. наук

Практика разрешения судебных споров, связанных с перераспределением земельных участков

Аннотация: В статье рассматриваются особенности перераспределения земельных участков как одной из форм образования земельных участков. Анализируются особенности осуществления перераспределения земельных участков с учетом требований законодательства и судебной практики. Раскрывается порядок применения механизма перераспределения земельных участков, находящихся в государственной, муниципальной и в частной собственности.

Abstract. This article discusses the features of the redistribution of land as one of the forms of land formation. The features of the redistribution of land, considering the requirements of legislation and judicial practice, are analyzed. The procedure for applying the mechanism of redistribution of land owned by state, municipal and private property is disclosed.

Ключевые слова: земельный участок, образование, перераспределение земельных участков, требование, соглашение.

Keywords: land plot, formation, redistribution of land plots, requirement, agreement.

Одной из форм образования земельных участков является их перераспределение, в результате которого согласно ст. 11.2 ЗК РФ образуются несколько новых земельных участков, а исходные (преобразуемые) прекращают существование.

В обобщенном виде перераспределение можно охарактеризовать как совокупность действий, направленных на преобразование смежных земельных участков, осуществляемых на основании соглашения между правообладателями данных объектов, в результате которых образуются один или несколько других смежных земельных участков, но с иными индивидуализирующими признаками (площадью, границами)¹.

¹ Гряда Э.А. Правовая природа соглашения о перераспределении земельных участков // Юрист. 2013. № 18. С. 19 - 23.

Земельные участки, из которых при перераспределении образуются новые участки (исходные земельные участки), прекращают свое существование с даты государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на все образуемые из них земельные участки. Согласно п. 2 ст. 41 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в случае образования двух и более земельных участков в результате перераспределения земельных участков государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав осуществляются одновременно в отношении всех образуемых земельных участков.

Руководствуясь ст. 11.7 ЗК РФ и гл. V.4 ЗК РФ можно выделить следующие виды перераспределения земельных участков в зависимости от формы собственности: перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности; перераспределение земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности; перераспределение земельных участков, находящихся в публичной собственности (государственной или муниципальной) и частной собственности.

Анализируя судебную практику по вопросам перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности и перераспределения земельных участков, находящихся в публичной собственности и частной собственности, можно выделить ряд особенностей применения механизма перераспределения.

Согласно подп. 6 п. 8 ст. 41 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» основаниями для осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на преобразуемые земельные участки является соглашение или решение о перераспределении земельных участков (в том случае, если все земельные участки находятся в собственности одного лица). Несмотря на отсутствие регламентированного законодательством порядка подготовки и заключения соглашения о перераспределении земельных участков, на практике возникает не так много вопросов к форме и содержанию данного рода соглашения. При этом, в правовой доктрине, указывается, что соглашение о перераспределении нельзя отнести не к одному из поименованных договоров гражданского законодательства, а представляет собой частное обязательство. Однако в Апелляционном определении Ростовского областного суда от 23.03.2016 по делу № 33-4685/2016 указывается, что «соглашение о перераспределении заключается по правилам гражданского законодательства Российской Федерации. Текст соглашения может быть

оформлен в виде отдельного договора, заключенного в письменной форме, либо содержаться в ином гражданско-правовом договоре (например, в договорах мены, дарения или купли-продажи земельных участков)». При этом, право собственности на образуемые в результате перераспределения новые земельные участки возникает у собственников исходных (преобразуемых) в соответствии с теми условиями, которые указанные собственники установят в соглашении об образовании земельных участков¹.

В соответствии с п. 3 ст. 11.7 ЗК РФ перераспределение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и частной собственности, регулируется специальной гл. V.4 ЗК РФ. Как указано в Определении Верховного Суда РФ от 10 апреля 2017 г. № 303-КГ17-2496 «нормы главы V.4 ЗК РФ являются специальными по отношению к положениям п. 1 и 2 ст. 11.7 ЗК РФ, именно они обладают приоритетом и подлежат применению при разрешении спорных ситуаций».

Исходя из толкования п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ инициаторами перераспределения могут являться только физические или юридические лица - собственники земельных участков. При этом исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления не могут являться инициаторами перераспределения в данном случае.

Отдельные случаи перераспределения, предусмотренные подп. 2 и 3 п.1 ст. 39.28 ЗК РФ, в законодательстве не нашли должной конкретизации, и как следствие в правоприменении возникает ряд ошибок. Так, в Апелляционном определении Нижегородского областного суда от 25.01.2017 по делу № 33-865/2017 установлено, что перераспределение земель государственной собственности и земельного участка, принадлежащего Ч.Е.М. и Б., в результате которого были приведены в соответствие границы земель общего пользования и границы земельного участка Ч.Е.М. и Б., после чего образовался новый земельный, площадь которого не превысила максимальных размеров земельных участков, подпадает под действие п.п. 2 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ, а вывод суда первой инстанции о том, что применительно к настоящему спору подлежат применению положения п.п.3 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ является ошибочным, поскольку эта норма права предусматривает другой, самостоятельный случай перераспреде-

¹ Широков К.М. Перераспределение земельных участков: особенности правового регулирования и судебная практика [Текст] // Аграрное и земельное право. 2019. №6 (174). С. 117-120.

ления земель с участием земель государственной или муниципальной собственности.

Необходимо обратить внимание, что перераспределение земельных участков в случаях, указанных в подп.1 и 2 п.1 ст. 39.28 ЗК РФ возможно осуществить исключительно при наличии и в соответствии с утвержденным проектом межевания территории, а перераспределение земельных участков в случаях, предусмотренных подп.3 и 4 п.1 ст. 39.28 ЗК РФ, также при наличии и в соответствии с утвержденной схемой расположения земельного участка. Данный вывод подтверждается Определением Верховного Суда РФ от 31.03.2017 № 307-КГ17-2072, Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.09.2016 Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.09.2016 № Ф07-5666/2016 по делу № А13-13229/2015, Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.04.2017 № 15АП-4235/2017 по делу № А53-31076/2016, в которых указано, что из буквального содержания подп. 2 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ следует, что такой случай перераспределения допускается исключительно в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утвержденным проектом межевания территории, следовательно, до утверждения указанного проекта применяться не может. В свою очередь, п. 3 ст. 39.28 ЗК РФ, допускающий использование при перераспределении схемы расположения земельного участка, подлежит применению к случаям перераспределения земель и (или) земельных участков, предусмотренным подп. 3 и 4 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ, которые не имеют целью приведение границ земельных участков в соответствие с утвержденным проектом межевания территории.

Особый интерес вызывает стадия принятия органом государственной или муниципальной власти решения об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков при наличии оснований, указанных в п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ и судебная практика, складывающиеся по данному вопросу.

В качестве примера, можно привести Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 07.02.2017 по делу № 33-792/2017, Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 24.02.2016 по делу № 33-529/2016, в которых уточняется, что согласно пп.2 п.9 ст. 39.29 ЗК РФ предоставление в письменной форме согласия на перераспределение земельных участков, обремененных правами третьих лиц, требуется исключительно от тех правообладателей, которые указаны в п. 4 ст. 11.2 ЗК РФ, при этом не

учитывается мнение иных субъектов земельных отношений, в том числе правообладателей соседних земельных участков. В Апелляционном определении Московского областного суда от 20 января 2016 г. по делу № 33-1549/2016 уточняется подп. 3 п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ, и следовательно, уполномоченный орган принимает решение об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков, в том числе, в случае прохождения красной линии через испрашиваемый для перераспределения земельный участок, так как относит его к землям общего пользования, которые не подлежат предоставлению в собственность граждан.

Так, подп. 5 п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ предусмотрено, как одно из оснований для отказа в заключении соглашения о перераспределении земельных участков - образование земельного участка или земельных участков предусматривается путем перераспределения земельного участка, находящегося в частной собственности, и земель (или) земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности и зарезервированных для государственных или муниципальных нужд. В Решении Арбитражного суда республики Якутия (Саха) от 16 ноября 2017 г. по делу № А58-4792/2017 указывается, что распоряжение Окружной администрации г. Якутска от 03.10.2014 № 1731р «О резервировании земельных участков под строительство железной дороги на территории городского округа «город Якутск» (вместе с приложением № 2, содержащим перечень кадастровых номеров земельных участков, подлежащих резервированию), так и все последующие распоряжения Окружной администрации г. Якутска о внесении изменений в вышеуказанное распоряжение о резервировании будут являться надлежащим основанием для отказа в перераспределении испрашиваемого земельного участка.

Одним из противоречивых оснований отказа является, согласно подп. 9 п.9 ст.39.29 ЗК РФ, возможность образования самостоятельного земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Как было указано в Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.10.2018 по делу № 303-ЭС18-3686, А73-8476/2017 «исходя из смысла п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ, основания для отказа в заключении соглашения о перераспределении земельных участков, предусмотренные подп. 2-13, в том числе в связи с наличием возможности образовать самостоятельный земельный участок, подлежат рассмотрению в случае, если существуют условия, указанные в п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ. В противном случае, уполномоченный орган принимает ре-

шение об отказе на основании подп. 1 п. 9 ст. 39.28 ЗК РФ, поскольку заявление о перераспределении земельных участков подано в случаях, не предусмотренных п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ. Следовательно, для решения вопроса о правомерности перераспределения земельных участков необходимо не только установить наличие оснований для перераспределения, указанных в п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ, но и отсутствие оснований для отказа, перечисленных в п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ».

Схожая правовая позиция сформирована в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2017 № 1266-О, согласно которой законоположение подп. 9 п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ ограничивает возможность предоставления в порядке перераспределения земельных участков, относящихся к публичной собственности, если из них могут быть сформированы самостоятельные земельные участки, т.е. земельные участки, права на которые граждане и юридические лица могут приобрести в общем порядке. Возможность формирования самостоятельных земельных участков определяется в каждом конкретном случае с учетом требований, изложенных в ст. 11.9 ЗК РФ, в иных правовых актах (включая документы территориального планирования, правила землепользования и застройки), отказ же в заключении соглашения о перераспределении земельных участков должен быть обоснованным.

■ Шумилин Д.Е.

консультант НП ЦИВТ КОНЦЕПТ,
аспирант ФИВТ МФТИ

Концептуальный взгляд на вопрос ликвидации накопленного вреда окружающей среде

Аннотация: В статье представлен концептуальный взгляд на вопрос ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Ключевые слова: ликвидация накопленного вреда окружающей среде, экологический вред.

Abstract. The article presents a conceptual look at the issue of eliminating accumulated environmental damage.

Key words: elimination of accumulated environmental damage, environmental damage.

В соответствии со ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды»: «Вред окружающей среде — негативное изменение окружающей сре-

ды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов».

«Накопленный вред окружающей среде — вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме».

Предлагается удерживать понимание вреда и ущерба в рамках законодательства — ГК РФ — относя их к субъект-субъектным отношениям. Поэтому говоря о природе, правильнее говорить о повреждении экосистемы — изменении экосистемы, которое по каким-то данным, свойствам экосистемы (природы) может быть квалифицировано как негативное.

Следовательно, ликвидация вреда окружающей среде или накопленного вреда окружающей среде связана с устранением повреждений природной среды. Но не все повреждения природной среды одинаково поддаются устранению. Повреждения природной среды могут быть физически обратимыми или необратимыми.

Физически необратимые повреждения — это изменения, вызванные воздействием хозяйственной деятельности, устранение которых невозможно из-за особенностей данной природной среды, вне зависимости от имеющихся технологий восстановления природной среды.

Физически обратимые повреждения природной среды, в свою очередь, могут быть устранены за счет «резервов» природной среды и (или) имеющихся технологий восстановления природной среды.

Среди физически обратимых повреждений стоит различить технологически восстанавливаемые повреждения и технологически невосстанавливаемые повреждения природной среды.

Технологически восстанавливаемые повреждения — это физически обратимые изменения природной среды, для устранения которых существует хотя бы одна технология восстановления природной среды.

Технологически невосстанавливаемые повреждения природной среды — это физически обратимые изменения, устранение которых возможно только с помощью собственных резервов природной среды.

Определение типа повреждений природной среды недостаточно для подтверждения факта нанесения экологического вреда. 7-ФЗ также подразумевает необходимость установления негативного характера этих повреждений, но по отношению к кому повреждения природной среды должны оцениваться как негативные в законе не раскрывается.

Термин «вред окружающей среде» указывает, что «пострадавшей» является окружающая среда. При выявлении, оценке вреда окружающей среде и накопленного вреда окружающей среде игнорируется тот факт, что пострадавшими могут быть только субъекты. Соответственно, необходимо оценивать повреждения в природной среде как негативные с точки зрения субъекта, для которого они существенны.

Для закрепления этого различия, можно использовать другие термины взамен «вред окружающей среде» и «объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду» — например, «экологический вред» и объект накопленного экологического вреда — ОНЭВ.

Когда в результате воздействия хозяйственной деятельности в природной среде происходят повреждения, то соответствующие им последствия могут оцениваться для населения, хозяйственной деятельности или государства по-разному. Для того, чтобы отразить это различие, недостаточно общего понятия экологического вреда. Необходимо ввести дифференциацию экологического вреда в зависимости от субъекта, оценивающего последствия повреждения состояния природной среды как негативные: вред населению, вред субъекту хозяйственной деятельности, вред государству.

При таком разделении будет возможен прозрачный учет нарушенных прав и ущемленных интересов пострадавших субъектов. Для населения экологическим вредом будет считаться умаление или нарушение его права на благоприятную природную среду, для субъектов хозяйственной деятельности — причинение им убытков или упущенная ими выгода вследствие экологического правонарушения. Если говорить об экологическом вреде, причинённом государству, то это будет повреждение или уничтожение его имущества, нарушение его прав и законных интересов, в том числе интересов субъектов (в том числе будущих поколений), представителем которых оно является. В числе законных интересов государства — обеспечение конституционного права на благоприятную среду.

Другим важным моментом при ликвидации накопленного экологического вреда является вопрос — какие объекты относить к ОНЭВ. Например, ОРО, затопленные корабли, заброшенные здания, считаются ОНЭВ вследствие «очевидности данного факта». А является ли озеро, заболоченное из-за сбросов хозяйственной деятельности, ОНЭВ или оно преобразовалось в другой природный объект вследствие естественных процессов — вопрос. Подкрепить этот тезис достаточно тем, что «грязное» болото является водным объектом в той

же мере, что и чистейшее озеро. Следовательно, необходимо определить критерии отнесения объектов к ОНЭВ.

Для целостного регулирования ликвидации накопленного экологического вреда после определения критериев отнесения объектов к ОНЭВ необходимо сформировать и поддерживать в актуальном состоянии реестр ОНЭВ. Далее, как говорилось выше, необходимо определить вид повреждений в ОНЭВ и отнести их к восстанавливаемым или невозможным повреждениям. Относительно невозможных никакими доступными технологиями повреждений может быть принято решение о консервации, изоляции ОНЭВ.

Далее, для каждого объекта, вносимого в Реестр ОНЭВ, необходимо указывать одну или несколько возможных альтернативных технологий восстановления повреждений, и, де факто, ликвидации ОНЭВ. В дальнейшем, при бюджетировании мер по ликвидации накопленного экологического вреда, технологии, внесенные в Реестр, станут основой определения стоимости работ.

Ключевым фактором при ликвидации накопленного экологического вреда является темп ликвидации действующих ОНЭВ относительно темпа образования новых ОНЭВ. Превышение скорости образования новых ОНЭВ над скоростью ликвидации действующих ОНЭВ приведет к усугублению проблемы накопленного экологического вреда. Одним из возможных механизмов стимулирования темпов ликвидации может стать передача ОНЭВ вместе с занимаемыми этими объектами землями инвесторам за символическую плату – 1 рубль.

В целом для решения проблемы ликвидации экологического вреда необходимы: внедрение «субъективизированного» понимания экологического вреда; пересмотр в соответствии с этим пониманием методик определения экологического вреда; учет различных типов изменений природной среды при ликвидации экологического вреда и при применении санкций к субъектам, вызвавшим негативные изменения природной среды; критерии отнесения объектов к ОНЭВ; формирование и ведение реестра ОНЭВ с классификацией объектов и указание на технологии восстановления; стимулирование темпов ликвидации действующих ОНЭВ относительно скорости образования новых ОНЭВ.

РАЗДЕЛ II

Применение принципов и норм природоресурсного права

■ Дубовик О.Л.

главный научный сотрудник ИГП РАН,
д-р юрид. наук, профессор

Значение идей О.С. Колбасова для исследования проблем современной экологической политики

Аннотация: В тезисах доклада проанализированы взгляды О.С. Колбасова, касающиеся оценок состояния экологической политики, формируемой в СССР с конца 60-х – начала 70-х годов XX столетия, и высказанных им прогнозов на будущую охрану окружающей среды. Особое значение придается определению перспективных и неотложных задач в среде научного обеспечения, совершенствования управления и поиска адекватных мер решения тех экологических проблем, которые только начинали осознаться во второй половине XX века, а сегодня стали более чем актуальными.

Ключевые слова: право, политика, управление, окружающая среда, природа, наследие, ответственность, государство, кризис, уголовно-экологическое право.

Abstract. In the abstract of the report, the views of O.S. Kolbasov regarding assessments of the state of environmental policy that has been formed in the USSR since the late 60s - early 70s of the XX century, and his predictions for future environmental protection. Particular importance is attached to identifying promising and urgent tasks in the field of scientific support, improving management and finding adequate measures to solve those environmental problems that were only beginning to be recognized in the second half of the 20th century, and today have become more than relevant.

Keywords: law, politics, management, environment, nature, heritage, responsibility, state, crisis, criminal environmental law.

Опубликованная в 1976 г., то есть более сорока лет назад, книга Олега Степановича Колбасова «Экология: политика – право»¹ ознаменовала собой крутой поворот в восприятии идеи охраны окружающей среды как важнейшей сферы человеческой деятельности, значимого направления политики национальных государств и международного

¹ Колбасов О.С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. М.: Наука, 1976.

сообщества, партий и общественных движений, стимулировало процессы обновления советского природоохранного законодательства, способствовало включению курса «Экологическое право» в программы юридических вузов, образованию кафедр и научных подразделений, выделению специальности 12.00.06, по которой защищаются кандидатские и докторские диссертации. О творческом наследии ученого уже сказано немало его коллегами, друзьями, учениками¹, но, безусловно, далеко не всё, потому что оно обширно, многосторонне и разнообразно. В данном случае хотелось бы осветить значение тех высказанных им положений, которые касаются экологической политики². Дело в том, что экологическая политика в наши дни приковывает к себе внимание граждан и представителей власти, постоянно освещается в средствах массовой информации, влияет на другие виды политики – экономическую, аграрную, транспортную, энергетическую. В сфере экологической политики задействованы партии и общественные организации, лоббисты, депутаты, представители этнических групп и другие субъекты. Здесь постоянно возникают конфликты. Конечно, когда О.С. Колбасов готовил свой труд, не была осознана проблема глобального потепления, а сейчас ежегодно проходят под эгидой ООН климатические конференции; не стала острой проблема загрязнения вод Мирового океана микропластиком, а ныне принимаются акты, регулирующие оборот этих вредных для окружающей среды и сохранения биоразнообразия продуктов и отходов, обуславливаются предложения, о проведении под эгидой ООН «пластиковых» конференций; не произошло масштабных катастроф на атомных электростанциях; не была сформулирована и принята концепция устойчивого развития; мир не сталкивался с актами экологического терроризма. Все эти и другие явления, процессы проявляются в экологии, политике и праве. Но он совершенно правильно отметил, что: «В 60-х годах XX столетия в мире развернулось одно из самых популярных и массовых общественных движений – движение за охрану окружающей человека природной среды»³. Именно этой фразой открывается его книга. И далее, подчеркнул, что широкое универсальное содержание проблемы охраны окружающей среды, взаимодействие природы и общества об-

¹ См. статьи и воспоминания соратников и учеников в книге: Колбасов О.С. Избранное. М.: РГУП, 2017. С. 7 – 26.

² Дубовик О.Л. Формирование экологической политики: история, достижения, тенденции и задачи (анализ теоретического наследия О.С. Колбасова)// Экологическое право. 2007. №6. С. 22 – 25.

³ Колбасов О.С. Указ.соч. С. 3.

уславливает стремление человека научиться управлять состоянием и развитием окружающей среды¹, то есть осуществлять политические решения, закрепляя их в праве.

Если обратиться к структуре книги «Экология: политика – право», становится ясно, что еще в те годы О.С. Колбасов (до появления многочисленных работ, например, по уголовной политике) совершенно четко выделял компоненты политики экологической. Это цели и направления, субъекты и объекты ее разработки и реализации, законодательство и управление. Напомню, что в монографии выделены главы о сущности, охраны природы (где раскрываются по сути цели экологической политики, хотя они этим понятием и не обозначены), содержатся главы об охране окружающей среды как функции государства, (где он, в частности, говорил не только о государственной власти, но и о праве человека на благоприятную окружающую среду), о правовых системах в области охраны окружающей среды, проведя анализ как действующего в то время советского законодательства – значительно меньшего по объему, чем нынешнее российское, так и оценку концепций права окружающей среды, наконец, о государственном управлении в области охраны окружающей среды, определив его понятие и особенности, охарактеризовав систему и компетенцию органов управления различного уровня, поставив вопрос о компетенции системы государственного экологического управления.

О.С. Колбасов в Заключение сам сформулировал, что в его книге освещается «ряд важных сторон экологической политики и права. К ним относятся понимание сущности и исторической обусловленности охраны окружающей среды, общая оценка политической линии государства по отношению к данной проблеме, анализ в крупном плане правовых средств, необходимых для закрепления и проведения в жизнь этой политики, освещение тех элементов государственного и правового механизма, которые полностью или в значительной мере мобилизованы для решения текущих и перспективных задач сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий»². Он подчеркивал, что тематика экологической политики и права в действительности «гораздо шире и глубже затрагивает многие важные стороны жизни современного общества. Поэтому еще весьма значительный круг вопросов экологической политики и права нуждается в обсуждении».³ Здесь же О. С. Колбасов наметил тематику дальнейших исследований,

¹ Там же. С. 6.

² Там же. С. 222.

³ Там же. С. 222 – 223.

в том числе для выявления содержания экологических требований, закрепляемых в законодательстве, правовых основ их реализации в планировании, фиксации и материально-техническом обеспечении как гарантий осуществления политики охраны окружающей среды, для профилактики экологического благополучия общества, то есть правового регулирования процедур принятия хозяйственных решений, затрагивающих состояние окружающей природной среды (по его мнению, задача состоит в том, чтобы в процессе принятия таких решений были обеспечены гарантии против экологических ошибок)¹.

Невозможно не процитировать его вывод: «Еще одна группа вопросов экологической политики и права касается рационального освоения и наиболее эффективного использования различных видов природных ресурсов и пространственных резервов страны, научно обоснованного регулирования демографических процессов в обществе и процессов расселения людей по территории страны, управления развитием потребностей людей с целью их максимальной рационализации, по возможности искоренения таких потребностей, которые являются надуманными или извращенными, но удовлетворение которых сопряжено с существенным нарушением оптимального взаимодействия между обществом и окружающей природой»². Кроме того, он указывал на необходимость исследования проблематики того, что ныне обозначается как уголовно-экологическая политика, а также подчеркивал роль международных отношений: «все более отчетливо вырисовываются проблемы глобальной экологической стратегии. Наибольший интерес вызывает оценка ее содержания, выделение приоритетных направлений, а также изыскание наиболее эффективных форм и степени участия государств в ее разработке и реализации»³.

Этот далеко не полный перечень концептуальных положений, выдвинутых О.С. Колбаосвым, наглядно демонстрирует прогностический характер его мышления как ученого. Многие из намеченных им задач с большим или меньшим успехом решены, но многие только осознаны и воспринимаются политиками, юристами и гражданами разных стран далеко не одинаково. Так, если цель изменения характера и условий потребления в развитых странах отражена в движении веганов, то в развивающихся странах население которых страдает от голода, эпидемий, засухи, военных и межэтнических конфликтов, данная политико-правовая проблема никак не может быть

¹ Там же. С. 223 – 224.

² Там же. С. 224 – 225.

³ Там же. С. 226.

решена одинаковыми средствами. Даже по такому, казалось бы, ясному вопросу о рациональном и эффективном использовании природных ресурсов, например, добычи углеводородного сырья, сталкиваются интересы государств, в которых добывается нефть, газ, уголь, и государств, переходящих на новые (или хорошо забытые) источники энергии (ветровой, солнечной, приливной). Список такого рода примеров, противоречий, конфликтов можно продолжить.

Хотелось бы обратить особое внимание на то, что член-корреспондент российской академии наук О.С. Колбасов не ограничивался разработкой теоретических основ экологической политики и права, но много времени и сил отдал реализации этой политики, не только участвуя в правотворческом процессе при подготовке ряда законов (об отходах и др.), но и при создании Министерства экологии, (даже пойдя на определенную жертву, согласившись стать заместителем министра). Но решение ученого воплотило его идею о консолидации органов управления охраной окружающей среды. Не менее значим его роль в противодействии печально известному проекту переброски северных и сибирских рек на юг, что привело к ликвидации Министерства водного хозяйства СССР. Столь же важна его деятельность по поддержке идеи об образовании Международного экологического суда (Трибунала) и др.

■ **Абдуллаев Э.А.**

ведущий научный сотрудник Института системного анализа ФИЦ РАН,
соискатель кафедры европейского права
МГИМО (У) МИД России

■ **Кукушкина А.В.**

доцент кафедры международного права
МГИМО (У) МИД России, канд. юрид. наук

■ **Перелет Р.А.**

канд. экон. наук

Роль отечественной доктрины в развитии международного права окружающей среды

Аннотация: Охрана окружающей среды стала одной из важнейших международных проблем современности. Её эффективное решение является условием существования и развития человеческой цивилизации. Помимо общепризнанных

принципов международного права в процессе развития международного права окружающей среды были разработаны и специальные отраслевые принципы. Следует отметить, что принципиальные основы международного права окружающей среды в комплексном виде не сформулированы и могут быть выявлены посредством анализа большого числа природоохранных и иных договоров и других актов нормообразующего характера.

Ключевые слова: международное право, отраслевые принципы, охрана окружающей среды, ответственность за ущерб окружающей среде, сотрудничество в области окружающей среды.

Abstract. The environment protection has become one of the most important contemporary issues. Its effective handling effects existence and development of human civilization. Special principles of international environmental law were elaborated in the process of its development in addition to commonly recognized ones. It should be pointed out that major foundations of international environmental law have not been expressed in an integrated way and can be revealed by means of the analysis of a large number of environmental and other rule setting agreements.

Key words: international law, Sectoral Principles, environmental protection, responsibility for environmental damage, cooperation in environmental sphere.

Состояние окружающей среды – одна из глобальных проблем человечества, которые не могут быть решены усилиями отдельных государств и неизбежно требует международного сотрудничества, совместных согласованных действий государств и международных организаций на локальном, региональном и универсальном уровнях. Её эффективное решение является условием существования и развития человеческой цивилизации.

Особенно остро проблема обозначилась во второй половине XX в. в связи с научно-технической революцией, бурным развитием новых технологий, появлением и распространением новых видов вооружений, способных повлечь масштабные негативные последствия или даже уничтожить все живое на Земле. Развитие человеческой цивилизации нередко сопровождается бесконтрольным вмешательством в природные процессы, нарушением экосистем. Возникла опасность экологической катастрофы.

Появились правовые, экономические, технологические и организационные основы управления природной средой.

Хотя в Уставе Организации Объединенных Наций конкретно не упоминается об окружающей среде или устойчивом развитии, в преамбуле говорится, что Организация Объединенных Наций преисполнена решимости «содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе». ООН впервые приступила к рассмотрению экологических проблем на 45-й сессии

Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС), когда в резолюции 1346 (XLV) от 30 июля 1968 г. она рекомендовала Генеральной Ассамблее ООН рассмотреть возможность созыва конференции ООН по «проблемам окружающей человека среды».

Все это послужило толчком к быстрому развитию правового регулирования охраны окружающей среды, причем качественный скачок приходится именно на вторую половину столетия. На рубеже XIX—XX вв. появились первые договоры по охране природы. К началу XXI века образовался весьма обширный массив норм международного права природной среды на глобальном, региональном и национальном уровнях. Россия активно развивает свое национальное экологическое право (статья 43 Конституции России), согласовывая его с глобальным и европейским компонентом и имплементируя в него международное право. Российские юристы (под руководством д-р юрид. наук О.С. Колбасова) активно участвовали в подготовке первой международной Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972) и формулировке 26 принципов ее охраны, которые заложили основы современного международного экологического права.

На региональном европейском уровне наиболее заметную роль играют ОБСЕ, Северный Совет, ЕС, ЕЭК ООН. Обозначилось данное направление и в деятельности СНГ, в рамках которого созданы Межгосударственный экологический совет (МЭС) и Межгосударственный экологический фонд¹. Межпарламентская ассамблея СНГ приняла ряд модельных законов по окружающей среде – например, о сохранении агробиоразнообразия, экологической безопасности автомобильного транспорта, экологическом аудите, защите населения и окружающей среды от шумовых воздействий, экологической экспертизе, модельный лесной кодекс и др.²

Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды стран СНГ подписано в Минске (31 мая 2013 г.). Документ нацелен на более тесное сотрудничество государств СНГ в области окружающей среды: охраны использования земель, почв, недр, вод, атмосферного воздуха, озонового слоя и климата, растительного и животного мира. Соглашение содержит положения, включающие

¹ Режим доступа: center-yf.ru/data/stat/pravo-ohrany-okruzhayushchey-sredy.php.

² Перспективный план модельного законодательства. Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ. Режим доступа: hiacis.ru/activities/long_term_plan.

разработку общих подходов и осуществление согласованных мероприятий по восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, внедрение инновационных проектов в области охраны окружающей среды.

16 апреля 2013 г. в штаб-квартире Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в Найроби (Кения) подписано Соглашение о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и ЮНЕП на 2013 – 2023 гг. Документ предусматривает взаимодействие по таким важным направлениям, как сохранение биоразнообразия и комплексное управление экосистемами, обеспечение экологической безопасности, сокращение антропогенного воздействия на климатическую систему, регулирование оборота и использования химических веществ и др. Подписание соглашения является свидетельством возрастающего внимания, которое российская сторона проявляет к решению экологических проблем. Документ расширяет рамки двустороннего сотрудничества России и ЮНЕП в интересах более эффективного решения приоритетных задач в области окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в России и в мире.

Рост международной озабоченности состоянием окружающей среды привел к необходимости дальнейшего укрепления и обновления деятельности Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП). В декабре 2012 г. по итогам встречи на высшем уровне Рио+20 Генеральной Ассамблеей ООН было принято решение об «усилении и повышении статуса» Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и учреждении всеобщего членства в ее управляющем органе. До принятия этой резолюции Совет Управляющих ЮНЕП состоял лишь из 58 членов. Предыдущие усилия по обеспечению более широкого представительства в управлении ЮНЕП привели к созданию Глобального министерского экологического форума (ГМЭФ), в рамках которого происходят совещания министров окружающей среды, параллельно с Советом Управляющих. Первая сессия Совета Управляющих /Глобального Министерского Экологического Форума состоялась в Найроби в феврале 2013 г. В марте 2013 г. Генеральная Ассамблея резолюцией A/67/784 от 7 марта 2013 г. одобрила учреждение Экологической Ассамблеи ООН и установила универсальное членство в ЮНЕП в рамках усилий по укреплению и повышению статуса ЮНЕП. Экологическая ассамблея ООН придаст состоянию окружающей среды такой же уровень значимости, как вопросы мира, проблемы бедности, здоровья и безопасности в мире.

В своей резолюции Генеральная Ассамблея заявила, что новое определение не меняет функции управляющего органа ЮНЕП, или общий мандат, цели и задачи ЮНЕП. Совет Управляющих ЮНЕП, в рамках которого ежегодно проводится крупнейшее совещание министров охраны окружающей среды, получило название Экологической Ассамблеи ООН. Главные задачи ЮНЕП состоят в анализе и оценке состояния глобальной окружающей среды, предупреждении об экологических угрозах, развитии международного права в области окружающей среды в интересах устойчивого развития, содействию повышению осведомленности общественности о международной природоохранной политике и деятельности, предоставлении помощи в разработке политики и оказании консультативных услуг правительственным и неправительственным организациям.

Членами Ассамблеи теперь являются все 193 страны-участницы ООН при полномправном участии организаций ООН, специализированных учреждений, межправительственных организаций, гражданского общества и частного сектора. Объединяя разнообразные стороны, Ассамблея ООН по окружающей среде представляет собой революционную платформу для осуществления глобальной экологической политики. Руководят Ассамблеей бюро и её президент при участии министров по вопросам охраны окружающей среды со всего мира. Подготовительная работа в течение года осуществляется Комитетом постоянных представителей при ООН.

Международное право окружающей среды — это совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения по поводу охраны природной среды, ее рационального использования и воспроизводства, регламентирующих сотрудничество государств в этой сфере в целях обеспечения благоприятной для жизни человечества экосистемы. К этой отрасли права применяется и иное название — международное экологическое право.

Международно-правовое регулирование использования природных ресурсов и охраны окружающей среды базируется на общепризнанных принципах международного права окружающей среды. К числу таких принципов международного права относится императивная норма *juscogens*. *juscogens* — это норма общего международного права, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Такие нормы закреплены, прежде всего, в уставе ООН, и к ним от-

носятся принципы добросовестного выполнения международных обязательств, неприменения силы или угрозы силой, разрешения международных споров мирными средствами и др.

Международное экологическое сотрудничество основывается на принципах, закрепленных в международных договорах и документах так называемого "мягкого", т.е. рекомендательного права. Основным принципом экологического права является забота о людях и обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду, нашедшие отражение и во внутреннем праве государств. Например, в Конституции РФ право на благоприятную окружающую среду отнесено к основным правам и свободам человека, признаваемым и гарантируемым в Российской Федерации. Данный принцип был впервые закреплен на международном уровне на Стокгольмской конференции 1972 г. в качестве первого принципа основного документа конференции – Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 г.)¹. В соответствии с этим принципом "человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь". В принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) Декларации, данный принцип формулируется как "забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития; они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой"². Важным принципом, положенным в основу всех без исключения международных соглашений по охране окружающей среды, является принцип международно-правовой ответственности, в соответствии с которым государство несет политическую или материальную (гражданско-правовую) ответственность в рамках своих обязательств³.

К другим отраслевым принципам международного природоохранного права относят следующие.

Государства вправе использовать свои собственные ресурсы в соответствии со своей политикой в области охраны окружающей

¹ Режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.

² Декларация Конференция ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, ООН, июнь 1992 г. Режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.

³ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.

среды. Данный принцип был принят на Стокгольмской конференции 1972 г. и закреплен в Декларации принципов. Он подтверждает наличие у государств суверенитета над природными ресурсами в пределах своей территории. У такого проявления суверенитета есть и обратная сторона — государства не должны злоупотреблять своими правами таким образом, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов, лежащих за пределами действия национальной юрисдикции. Рассматриваемый принцип лежит в основе всех международных документов по охране окружающей среды, поскольку меры по имплементации международных обязательств принимаются самими государствами в своем внутреннем правовом порядке. Например, ст. 3 Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. гласит, что государства имеют право разрабатывать свои биологические ресурсы согласно своей экологической политике и несут ответственность за обеспечение того, чтобы такая деятельность не наносила ущерба другим субъектам¹. С другой стороны, принятие международных соглашений формирует основы и внутригосударственной экологической политики.

Природные ресурсы (воздух, вода, земля, биологическое разнообразие) должны быть сохранены на благо нынешнего и будущего поколений.

Невозобновимые природные ресурсы должны разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивалась их защита от истощения в будущем и чтобы выгоду от их разработки получило все человечество.

Основополагающим для принятия Киотского протокола (1997 г.) к рамочной Конвенции об изменении климата стал один из базовых принципов международного права - принцип предосторожности, который гласит: "в тех случаях, когда существует угроза серьезного или непоправимого ущерба, отсутствие полной научной определенности не должно быть причиной откладывания рентабельных мер, направленных на предотвращение экологической опасности".

В Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на конференции в Рио-де-Жанейро (1992 г.), был закреплен важный принцип международного права окружающей среды – принцип общей, но дифференцированной ответственности государств, с учетом социальных и экономических условий стран.

¹ Кукушкина А.В., Юхно А.С. Действующее международное право. Избранные документы. М., 2014. С.458 – 462.

Основой конвенций о предотвращении трансграничного загрязнения является принцип "загрязнитель платит", в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению загрязнения и ликвидации его последствий, покрываются загрязнителем¹.

Принцип устойчивого развития, закрепленный в Декларации по окружающей среде и развитию и принятый на конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г. В частности, в ней провозглашается, что "для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него".

- Во Всемирной хартии природы 1982 г., одобренной Генеральной ассамблеей ООН содержится принцип о необходимости воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе.

Последние десятилетия стали свидетелями эволюции законотворческой деятельности от экологического регулирования, фокусирующегося на таких вопросах, как экономическое регулирование использования ресурсов, к целостному подходу к охране окружающей среды в пределах и за пределами государственных границ. Хотя эта эволюция не обязательно является четко выраженной, однако о ней свидетельствуют международные нормы, в которых нашли свое отражение каждый из этапов развития международного экологического права. Это становится особенно заметно в антагонизме между исключительным суверенитетом над природными ресурсами и заботой об общем достоянии человечества в Конвенции о биологическом разнообразии, и в сопротивлении международному регулированию в отношении вопросов лесного хозяйства и опустынивания из-за возможной угрозы государственному суверенитету. В довершении всего следует заметить, что существующему в современном виде своду международных правовых норм заметно не хватает всеобъемлющей кодификации основных норм и принципов, применимых к международному экологическому регулированию, аналогичной Всеобщей декларации прав человека 1948 г. или Конвенции по морскому праву 1982 г.²

В середине 2010 г. ЮНЕП выразил серьезную озабоченность ростом масштабов преступной деятельности, оказывающей негативное воздействие на экологическое правосудие, природные ресурсы и

¹ Кукушкина А.В., Юхно А.С. Указ. соч. С. 173 – 174.

² *Malcolm D. Evans* International Law: Oxford University Press, New York. 2014. С. 659 – 662. Режим доступа: interlaws.ru/stanovlenie-i-razvitie-mezhdunarodnogo-jekologicheskogo-prava.

устойчивое развитие. Были приведены примеры незаконной эксплуатации ресурсов, сопровождающейся ростом масштабов незаконной торговли дикими животными и растениями и участием изоциренных международных преступных синдикатов, что оказывает воздействие не только на окружающую среду, но и на мир и безопасность, и национальную экономику.

Количество преступлений экологического характера выросло на 26 процентов по сравнению с предыдущими оценками отмечается в докладе, опубликованном ЮНЕП и Интерполом, в частности, прибыль, полученная в результате преступлений против природы (на сегодняшний день это 91-258 млрд долларов США по сравнению с 70-213 млрд долларов США в 2014 году) превышает прибыль, полученную от незаконной торговли стрелковым оружием, которая оценивается примерно в 3 млрд долларов США. Это четвертое по величине преступление международного характера после контрабанды наркотиков, фальшивомонетчества и торговли людьми. Средства, потерянные в результате экологических преступлений, в 10 000 превышают количество денег, потраченных международными агентствами на борьбу с этими преступлениями, что составляет всего 20-30 млн долларов США¹.

Верховенство международного экологического права является *conditiosinequanon* устойчивого развития. Его дальнейшее развитие и обеспечение примата экологического права может помочь достичь прочных и устойчивых результатов в области развития. В ходе последнего десятилетия наблюдалось растущее признание и развитие природоохранного законодательства на национальном, региональном и международном уровнях, включая процедурные права, которые служат важным механизмом обеспечения экологического правосудия, подотчетности и открытости. Однако их идеалы и выгоды для многих остаются недоступными².

Генеральная Ассамблея ООН решила по предложению Франции создать рабочую группу для определения пробелов в международном экологическом праве, сделав таким образом шаг к заключению глобального соглашения, направленного на защиту окружающей среды. За эту инициативу проголосовали 143 из 193 стран-членов

¹ The Rise of Environmental Crime, UNEP-INTERPOL, 2016. Режим доступа: www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/unep-interpol-report-value-environmental-crime-26.

² Экологическое правосудие и устойчивое развитие. Глобальный симпозиум по верховенству экологического права UNEP/EA.1/CRP.1. 2014. 26 June.

ООН. Речь идет о резолюции, в соответствии с которой создается рабочая группа для определения пробелов в международном экологическом праве, созывается конференция по созданию нового глобального соглашения Против резолюции проголосовали шесть стран – Иран, Россия, Сирия, Турция, Филиппины и США.

Наиболее активно международным правом охраны окружающей среды занимаются государства-члены Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) (59 государств-членов) и страны паневропейского континента. ЕЭК ООН была создана в 1947 г. для содействия развитию экономического сотрудничества между странами-членами этой комиссии. ЕЭК состоит из 7 комитетов и Конференции по экологической политике. В состав ЕЭК ООН входят 56 стран. Не все из них расположены в Европе. ЕЭК ООН включает Канаду, азиатские республики (Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Турцию), Израиль и США. Последним членом стала Черногория, она вступила в организацию 28 июня 2006 г.¹ Все они сотрудничают с различными международными организациями, что позволяет более полно охватить сферу их деятельности².

Задачи ЕЭК ООН все время включали проблемохраны окружающей среды. В 1971 году была создана группа старших советников правительств стран-членов по ОС. Со временем она была трансформирована в Комитет по экологической политике. В настоящее время он проводит свои встречи ежегодно. Комитет обеспечивает координирование политики в области защиты окружающей среды и устойчивого развития, подготавливает совещания на уровне министров, участвует в разработке международного экологического права и поддерживает национальные инициативы в области своей компетенции.

Новый вид соглашения в области окружающей среды представляет собой Орхусская конвенция. Она признает обязательства перед грядущими поколениями и устанавливает, что устойчивое развитие можно обеспечить только путем привлечения к работе всех заинтересованных сторон. Конвенция увязывает подотчетность органов управления и охрану окружающей среды и сосредоточена на взаимодействии между общественностью и государственными органами в условиях демократии и закладывает основу нового процесса участия

¹ Режим доступа: fb.ru/article/241056/eek-oon-evropeyskaya-ekonomicheskaya-komissiya-sostav-funktsii-pravila.

² Там же.

общественности в переговорах и реализации международных соглашений. Предмет Орхусской конвенции касается самым непосредственным образом взаимоотношений между населением и органами управления. Эта Конвенция представляет собой не только соглашение в области окружающей среды. В ней также рассматриваются такие вопросы, как подотчетность, гласность и способность органов управления реагировать на требования общественности¹.

Европейский Союз является экономическим и политическим объединением двадцати восьми государств Европы. По Римскому договору 1957 г. об образовании Европейского экономического сообщества окружающая среда не признавалась направлением интеграции, однако государствам-членам предоставлялось право вводить ограничения на импорт, экспорт и транзит товаров с целью обеспечения экологической безопасности. Европейский Союз был учрежден в 1992 г. Маастрихтским договором². Основные положения об экологической политике Европейского Сообщества содержатся в ст. 174 Договора о ЕС, в соответствии с которой политика Сообщества в отношении окружающей среды имеет собственные цели: сохранение, защиту и улучшение состояния окружающей среды; защиту здоровья людей; достижение разумного и рационального использования природных ресурсов; содействие на международном уровне мерам, относящимся к региональным и универсальным проблемам окружающей среды³.

Параграф 2 ст. 174 указывает, что политика Сообщества в отношении окружающей среды нацелена на «достижение высокого уровня защиты», и, таким образом, увязывает реализацию положений раздела XIX с достижением экологических целей, перечисленных в ст. 2 Договора о ЕС. Здесь же устанавливается важная норма о дифференцированном характере деятельности ЕС по окружающей среде. Экологическая политика проводится Сообществом с учетом специфики проблем окружающей среды в каждом регионе Сообщества.

Статья 174 перечисляет принципы экологической деятельности ЕС — принцип превентивных действий, принцип предосторож-

¹ Режим доступа: docplayer.ru/45773412-Vvedenie-a-novyy-vid-konvencii-v-oblasti-okruzhayushchey-sredy.html.

² Режим доступа: www.kakprosto.ru/kak-896202-pochemu-i-kogda-by-l-sozdan-evropeyskiy-soyuz#ixzz5GokwQ9DQ.

³ Режим доступа: litresp.ru/chitat/ru/%D0%9A/kashkin-sergej-yurjevich/pravo-evropejskogo-soyuza/20.

ности, принцип возмещения ущерба окружающей среде, принцип ответственности загрязнителя («загрязнитель платит»). В решении по делу *SafetyHigh-Tech* суд указал на то, что цели и принципы экологической политики ЕС, изложенные в ст. 174 Договора о ЕС, имеют нормативное значение. В соответствии с ними должно проводиться толкование нормативных актов Сообщества о защите окружающей среды.

Лиссабонский договор 2007 г. о реформе Европейского Союза расширяет полномочия ЕС в области экологической политики. В частности, к ведению Европейского Союза дополнительно отнесено принятие мер, направленных на борьбу с изменениями климата.

Система права окружающей среды стран Евросоюза включает: 1) цели, принципы и условия; 2) участвующие субъекты, инструменты, процедура принятия решения; 3) полномочия Союза и государств-членов; 4) горизонтальные меры; 5) биоразнообразие и охрану природы; 6) продукты; 7) охрану вод от загрязнения; 8) загрязнение воздуха; 9) отходы; 10) правовые аспекты интеграции биологических требований; 11) исполнение¹.

Международно-правовые отношения в области охраны окружающей среды регулируются общепризнанными принципами и нормами современного международного права, закреплёнными в Уставе ООН и других международно-правовых актах. К ним относятся такие фундаментальные принципы, как уважение государственного суверенитета, суверенного равенства государств, невмешательство во внутренние дела государств, территориальная целостность и неприкосновенность, мирное разрешение споров, добросовестное выполнение обязательств, сотрудничество.

В российской доктрине отмечается, что в основе международно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального ресурсопользования (МПОС) лежат три категории принципов: общепризнанные принципы современного международного права; принципы международного (преимущественно обычного) права, имеющие природоохранительное значение; специальные (отраслевые) принципы МПОС².

¹ *Дубовик О. Л., Кремер Л.* Экологическое право ЕС: [L. Kramer г. EC Environmental Law (Fourth edition), London: Sweet and Maxwell, 2000. 329 p.] // Государство и право. 2001. № 1. – С. 113 – 117. Режим доступа: allrefrs.ru/5-21917.html.

² Курс международного права. Т. 5. М., 1992. С.296.

Помимо общепризнанных принципов международного права в процессе развития международного права окружающей среды были разработаны и специальные принципы. Об этом говорится как в отечественной, так и в зарубежной доктрине¹.

Следует отметить, что принципиальные основы международного права окружающей среды в комплексном виде не сформулированы и могут быть выявлены посредством анализа большого числа природоохранных и иных договоров и других актов нормообразующего характера.

Для того, чтобы устранить эти пробелы, можно было бы предложить принять правовой документ, где были бы закреплены отраслевые принципы международного права охраны окружающей среды. В докладе «Наше общее будущее» отмечается, что национальные и международные нормы явно не поспевают за все ускоряющимися темпами и расширяющимися масштабами воздействия на экологическую базу развития. Правительствам в настоящее время необходимо устранить крупные пробелы в существующих национальных и международных правовых нормах, касающихся охраны окружающей среды, найти способы признания и защиты прав нынешнего и будущих поколений на такую окружающую среду, которая отвечала бы требованиям охраны здоровья и благополучия, подготовить под эгидой ООН всеобщую декларацию об охране окружающей среды и долговременном развитии².

Принцип охраны окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений является одним из основополагающих специальных принципов. Элементы этого принципа содержатся в Стокгольмской декларации принципов 1972 года; Заключительном акте СБСЕ 1975 года; Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и Декларации принципов Рио-де-Жанейро 1992 г.

Охрана окружающей среды является необходимым условием жизни нынешнего и будущих поколений. Государства и другие субъек-

¹ См., напр.: *Виноградов С.В.* Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды (роль механизма ООН): Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. М., 1981. С. 8 – 9; *Нестеренко Е.А.* Основы международно-правового регулирования защиты окружающей среды от загрязнения: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. М., 1981. С. 15; *Kiss A.* Survey of current developments in international environmental law. Morges, 1976; *International environmental law/ Ed. L. Teklaff, A. Utton, N.Y., 1974.*

² Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / Под ред. С.А. Евтеева и Р.А. Перелёта. М.: Прогресс. 1989. С. 32.

ты международного права обязаны принимать все возможные меры по сохранению и улучшению качества окружающей среды и рациональному управлению природными ресурсами. Значимость данного принципа состоит в том, что он определяет основное направление развития международного права окружающей среды. Ряд других специальных принципов развивают заложенную в нём основную международно-правовую концепцию применительно к отдельным институтам международно-правовой охраны окружающей среды. Природные ресурсы Земли в том числе воздух, вода, земля, флора и фауна, ради блага нынешнего и будущих поколений должны быть защищены чётко продуманным планированием и использованием. Этот принцип занимает центральное место в устойчивом развитии, и право на развитие должно осуществляться таким образом, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений людей, а охрана окружающей среды должна стать неотъемлемой частью развития.

Принцип международного природоохранного сотрудничества наиболее полно изложен в Стокгольмской декларации 1972 г. (Принцип 24). Он так же предложен группой экспертов Международной комиссии по окружающей среде и развитию под руководством Гру Харлем Брундтланд в следующей формулировке: «Государства проявляют добрую волю и сотрудничество с другими государствами в целях осуществления указанных выше прав и обязанностей». А также: «Государства разрабатывают планы на случай чрезвычайных обстоятельств, которые могут вызвать трансграничные экологические нарушения, и немедленно извещают заинтересованные государства, сообщают соответствующую информацию и сотрудничают с ними, когда такие чрезвычайные ситуации возникают»¹.

Так же ст.2 Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г. говорит, что «В случае аварии, ...государство-участник...а) незамедлительно оповещает, непосредственно или через Международное агентство по атомной энергии... те государства, которые подверглись или могут подвергнуться физическому воздействию... а также Агентство о ядерной аварии, её характере, времени, когда она произошла, и её точном месте, когда это целесообразно; б) безотлагательно предоставляет государствам... непосредственно

¹ Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / Под редакцией С.А. Евтеева и Р.А. Перелёта. – М., Прогресс. 1989. С.311, 312.

или через Агентство, также Агентству такую имеющуюся информацию, относящуюся к сведению к минимуму радиационных последствий в этих государствах¹.

Принцип предотвращения трансграничного ущерба окружающей среде запрещает такие действия государств в пределах их юрисдикции или контроля, в результате или посредством которых может быть нанесен ущерб национальным системам окружающей среды других государств, а также системам окружающей среды в районах общего пользования. Он был закреплен в Стокгольмской декларации принципов 1972 г., а позднее рецептирован в ряд других документов, например, в Конвенцию по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года и Венскую конвенцию об охране озонового слоя 1985 г. Этот принцип давно и подробно исследовался отечественными учеными, отмечающими, что суть его сводится к тому, что ни одно государство не должно совершать в пределах своей юрисдикции или контроля такие действия, которые могут нанести ущерб территории другого государства или государств². В отечественной международно-правовой доктрине отмечается, что этот принцип служит конкретизацией применительно к защите окружающей среды таких общепризнанных принципов международного права, как уважения государственного суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности, суверенного равенства государств. В соответствии с этими принципами каждое государство имеет право осуществлять полный и безраздельный суверенитет над своей территорией, водной, воздушной и земельной средами. Система государств, существующая на международной арене, обуславливает то обстоятельство, что для беспрепятственного использования каждым из государств своего права на суверенитет осуществление такого права одним из них не должно наносить ущерба такому же праву любого другого государства. Применительно к окружающей среде «государство не может изменять естественные условия своей территории, если это наносит ущерб естественным условиям территории другого государства»³.

¹ Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г. // Действующее международное право. (Избранные документы) / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2002. С. 960 – 961.

² См., напр.: *Нестеренко Е.А.* Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств в области защиты окружающей среды в Европе // Проблемы современного международного права: Сб. статей. Вып. VI. М., 1979. С. 124.

³ Курс международного права. Т. 3. С. 146; *Клименко Б.М.* Государственная территория. М., 1974. С. 73.

Нужно отметить, что с принципом предотвращения трансграничного ущерба тесно связан принцип ответственности за ущерб окружающей среде. Основанием ответственность здесь является нарушение соответствующего международно-правового обязательства. Проблема состоит в том, что причинённый ущерб, как правило, не может быть оценен с помощью существующих международно-правовых конструкций. Невозможно также полностью определить степень вреда и компенсировать его. Поэтому формирующийся институт ответственности должен носить предупредительный характер. Так, принцип 13 Декларации Рио-де-Жанейро говорит, что: «Государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности за ущерб, наносимый жертвам загрязнения и других видов экологически вредной деятельности, и компенсации такого ущерба. Государства обеспечивают оперативное и более решительное сотрудничество в целях разработки дополнительных международно-правовых норм, касающихся ответственности и компенсации за негативные последствия экологического ущерба, причиняемого деятельностью, которая ведется под их юрисдикцией или контролем, районам, находящимся за пределами их юрисдикции.¹ В доктрине отмечается, что: «Согласно этому принципу любое государство несет политическую или материальную ответственность в рамках своих обязательств, предусмотренных договорными или другими нормами международного права в области охраны окружающей среды»². Мы считаем, что правовые механизмы, обеспечивающие предотвращение такого ущерба или ограничение его негативных последствий, должны обладать безусловным приоритетом в системе мер международно-правовой охраны окружающей среды³.

Поскольку в современных условиях невозможно полностью исключить случаи экологического ущерба из-за действия непреодолимой силы или по причине возникновения новых видов человеческой деятельности, не урегулированной правовыми нормами, возникает всё большая необходимость разработки специальных принципов предупредительного характера, которые уже закреплены в некоторых международных соглашениях. Сюда включают: принцип предварительной оценки воздействия на окружающую среду; принцип обмена инфор-

¹ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. // Действующее международное право (Избранные документы). М., 2002. С. 949.

² Международное публичное право: Учебник / Отв. ред. К.А. Бекашев. М., 2010. С. 767.

³ Международное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. М., 2005. С. 688.

мацией, принцип заблаговременного уведомления и проведения консультаций по поводу любой деятельности, способной причинить существенный ущерб окружающей среде других государств.

В основе всей системы мер предупредительного характера должен находиться принцип предварительной оценки воздействия на природную среду, то есть государства обязаны до начала осуществления каких-либо действий проводить консультации по поводу того, может ли запланированная деятельность причинить ущерб окружающей среде за пределами действия национальной юрисдикции или же она является в этом отношении безопасной. Он нашел свое отражение в Европейской конвенции 1991 года об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

Принцип обмена информацией об экологической ситуации на национальном и региональном уровнях. Отечественные учёные о нём говорят также как о принципе уведомления о стихийных бедствиях и чрезвычайных ситуациях¹. В настоящее время проблеме обмена информацией уделяется большое внимание. Здесь можно упомянуть Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. и Конвенцию об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г.²

Принцип оценки трансграничных экологических последствий планируемой деятельности постепенно включается в действующее международное право. Процедура оценки экологического воздействия была разработана ЮНЕП и касается оценки как краткосрочных, так и долгосрочных последствий. Следует отметить, что здесь учитывается воздействие на все виды природных объектов, расположенных не только на территории государства, но и на международном пространстве общего пользования.

В докладе МКОСР этот принцип сформулирован как «предварительные экологические оценки», и определен как: «Государства производят предварительные экологические оценки или требуют их осуществления в связи с предполагаемыми видами деятельности, которые могут в значительной мере воздействовать на окружающую среду или использование какого-либо вида природных ресурсов»³.

¹ См., напр.: *Молодцова Е.С.* Охрана окружающей среды и международное регулирование мирной ядерной деятельности. М., 2000. С. 30.

² Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г. / Действующее международное право. Избранные документы. С.960 – 961.

³ Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / Под ред. С.А.Евгеева и Р.А.Перелёта. М.: Прогресс, 1989. С.311.

Принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду отражает обязательство государств не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьёзные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству. Этот принцип закреплён в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. и I Дополнительном протоколе 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г.

Хотелось бы отметить принцип экологической безопасности – комплексный принцип международного права, на формирование которого оказывают влияние как основные принципы международного права, так и специальные принципы различных отраслей международного права, в первую очередь – принцип разоружения. Принцип экологической безопасности из всего комплекса вопросов охраны окружающей среды выделяет главное – экологического баланса как условие выживаемости человечества. Этот принцип устанавливает прямую связь между охраной окружающей среды и международной безопасностью¹.

Принцип контроля за соблюдением международных договоров по охране окружающей среды предусматривает создание, помимо национальной, также разветвлённой системы международного контроля и мониторинга качества окружающей среды. Они должны осуществляться на глобальном, региональном и национальном уровнях на основе международно признанных критериев и параметров. В Российской Федерации впервые в 1998 году было принято постановление правительства об утверждении Положения о проведении государственного экологического контроля в закрытых административно-территориальных образованиях, на режимных, особо режимных и особо важных объектах Вооружённых Сил Российской Федерации и государственной экологической экспертизы вооружения и военной техники, военных объектов и военной деятельности.

Главные направления экологической политики Европейского Союза обозначены в Шестой экологической рамочной программе действий (2002-2006 гг.), а также Кардиффском процессе по интеграции

¹ Кукушкина А.В. Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств. М., 2008. С. 18.

экологических аспектов в различные сферы политики и политику ЕС по устойчивому развитию.

7 рамочная программа (7РП) ЕС разработана с целью создания единого Европейского научного пространства для образования международных консорциумов, осуществляющих интеграцию научно-технических достижений стран Европы. Основной целью 7РП является всесторонняя поддержка развития науки в странах Европы и создание общего Европейского Научного Пространства (ЕНП / ERA).

В 7РП участвовали три группы стран: страны-члены ЕС, страны, ассоциированные с 7РП, и неассоциированные страны (Россия, США, Китай, Япония и пр.). Страны из двух первых групп принимают участие в финансировании РП, однако ассоциированные страны имеют ограниченные, по сравнению со странами-членами ЕС, права. Неассоциированные страны в свою очередь делятся на две подгруппы – индустриальные страны, ученые из которых не получают финансирование от Еврокомиссии, и страны-партнеры международного сотрудничества (ICPC - International Cooperation Partner Countries), в число которых входит и Россия, ученые из которых получают финансирование от Еврокомиссии¹.

8РП «Горизонт-2020» («Horizon 2020») — это рамочная программа Европейского Союза по научным исследованиям и инновациям на 2014—2020 годы, которая пришла на смену 7 рамочной программе (закончилась в 2013 г.). Деятельность программы ориентирована на достижение целей Лиссабонской стратегии, направленной на превращение Евросоюза в основанную на знаниях конкурентоспособную и динамичную экономику в мире, а также на выполнение задач Стратегии развития Европы до 2020 г. «Европа – 2020» (Europe 2020 Strategy), представляющей собой план развития и экономического роста Европейского Союза на долгосрочную перспективу, в котором главную роль в выполнении поставленных задач будет иметь деятельность в сфере образования, науки и инноваций.

В новой программе «Горизонт 2020» особое внимание уделяется коммерциализации результатов научно-исследовательских проектов. Впервые на европейском уровне будет предоставлена непрерывная поддержка разработок от идеи до рынка.

В раздел «Социальные вызовы» включены разделы — безопасная, чистая и эффективная энергетика; интеллектуальный, экологиче-

¹ Режим доступа: www.bio-economy.ru/ramochnaya_programma_es/7_ramochnaya_programma_es.

ски чистый и интегрированный транспорт; изменение климата, эффективное использование ресурсов и сырья; Программа «Горизонт 2020» останется открытой для участия организаций всех стран мира. Следует учитывать, что участники Рамочных программ ЕС делятся на 3 категории: 1) страны-члены Европейского Союза (EU MSs), 2) ассоциированные участники (АС): Албания, Израиль, Исландия, Лихтенштейн, БЮР Македония, Черногория, Норвегия, Сербия, Турция, Хорватия, Швейцария, Босния и Герцеговина, Фарерские острова, Молдова; 3) третьи страны – государства, не входящие в состав ассоциированных участников, в т.ч. Россия.

В программе сможет участвовать любая организация учрежденная в государстве-члене Европейского Союза, ассоциированной или третьей стране и соблюдающая условия, определенные в Правилах участия в программе «Горизонт 2020» и в Общих приложениях к рабочей программе на 2014-2015 гг. Как видно из этих документов, Россия относится к категории третьих стран, которые могут принимать участие в проектах «Горизонт 2020», но не имеют права на автоматическую финансовую поддержку из бюджета программы. При этом российские организации-участники могут входить в консорциумы, но предполагается что финансирование для этой деятельности они будут искать сами¹.

При этом обеспечена рамочная система для более подробных стратегий и мер по поддержанию устойчивого развития в ЕС, включая её внешнее измерение. В 12 странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии экологические проблемы часто по масштабам отличаются от проблем, существующих в Западной Европе, так как финансовое положение этих стран гораздо скромнее. В настоящее время в связи с процессом «Окружающая среда для Европы» идёт активная разработка стратегии устойчивого развития.

Международная практика государственно-частного партнерства (ГЧП)² содержит социально-ориентированное публично-частное партнерство в рамках ЕЭС ООН. Государственно-частное партнерство в целях устойчивого развития: обеспечивает механизмы и выгоды.³

Представляется справедливой точка зрения профессора Л.Н. Галенской, что в международные отношения современности

¹ Там же.

² Режим доступа: xn---7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/19423http://isfic.info/ta1ap/publis26.htm.

³ Режим доступа: tass.ru/pmef-2017/articles/4278240.

могут вступать не только государства, но и международные организации (а в соответствии с уставными документами Европейский Союз является международной организацией»¹.

Ныне нет международной межправительственной организации, которая занималась бы вопросами международного сотрудничества по всему комплексу проблем охраны окружающей среды. Такая организация потребовала бы концентрации огромных материальных и финансовых средств, сосредоточения координационных и оперативных функций, она неизбежно повлекла бы создание организационной структуры, сравнимой с ООН.

Вместе с тем, в настоящее время из-за того, что экологический аспект в предыдущие десятилетия не всегда учитывался как в деятельности специализированных учреждений, входящих в систем ООН, так и на первых этапах становления ЕЭК ООН, происходит его усиление. Отметим, что экологическое сотрудничество начало впервые развиваться на европейском континенте и здесь же впервые возникли многие нормы национального экологического права, позднее рецепированные международным правом.

Так, например, в настоящее время особый интерес юристов-международников вызывает такая сфера правотворчества, как европейское экологическое право. Здесь нужно отметить, что в настоящее время и международное право охраны окружающей среды и европейское экологическое право зачастую рассматриваются через призму изменения климата. Например, в Лиссабонском договоре 2007 г. предусмотрена выработка новых правовых норм и принципиальных подходов к реализации политики в области энергетики, туризма, а вопросы защиты окружающей среды поставлены в прямую зависимость с исследованиями изменений климата².

Европейский Союз, обозначив курс на формирование единого федеративного государственного образования³, в состав которого в настоящее время входят 27 стран, а ряд других стран планирует своё присоединение к нему, должен обеспечить устойчивое развитие как в целом ЕС, так и национальных государств.

¹ Галенская Л.Н. Действие общих принципов международного права в системе международного частного права // Журнал международного частного права. 1995. №4. С.3.

² Режим доступа: DV/69234DE/docExtremeUebersetzung. P.23.

³ Приоритеты и ценности социально-экономической политики стран Евросоюза. М., 2008. С.12.

Как и любой другой субъект международного права и Европейский Союз и Европейские Сообщества вступают как в «горизонтальные» и «вертикальные», так и в «диагональные» правоотношения. Так, например, Договорами о создании, другими документами Сообществ и решениями Европейского Суда закреплены следующие принципы взаимоотношений права Сообщества и национального права государств-членов.

1. Право Сообществ носит наднациональный и автономный характер.

2. Право Сообществ обладает прямым действием и соответственно может наделять правами и обязанностями физических и юридических лиц стран-участников.

3. Право Сообщества обладает приоритетом над правом государств, входящих в Сообщество¹.

Видимо, правы те исследователи, которые отмечают, что европейское право и его подсистема – право Европейского Союза являются международным региональным правовым механизмом, в котором происходит регулирование и осуществление публично-правовых отношений².

■ **Бабич М.Е.**

зам. начальника отдела правового и методического обеспечения оценки регулирующего воздействия Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России,

Правовые проблемы осуществления экспертиз на территории курортов федерального значения

Аннотация: автором рассмотрены проблемы проведения экологической, санитарно-эпидемиологической экспертиз, экспертизы проектной документации и экспертизы запасов полезных ископаемых на территории курортов федерального значения. Выявлены специфические проблемы правоприменения, связанные с пробелами законодательства, неисполнением органами власти полномочий по

¹ *Корнеев С.Е.* Взаимодействие прав Европейских Сообществ и национального законодательства Великобритании//Журнал международного частного права. 1994. №3. С.5.

² *Павельева Е.А.* К вопросу о понятии и системе европейского права и права Европейского Союза//Альманах работ молодых учёных. 2003. №11 (3). С.36.

регистрации земельных участков и охранных зон, смешению предметной области экспертиз, невозможности установления правового режима земельного участка. Ключевые слова: курорты федерального значения, экологическая экспертиза, санитарно-эпидемиологическая экспертиза, экспертиза проектной документации, экспертиза запасов полезных ископаемых, зона округа санитарной (горно-санитарной) охраны, органы местного самоуправления, правовой режим земельного участка.

Abstract. the author has reviewed the problems of conducting environmental impact assessment, sanitary-epidemiological examination, examination project documentation and examination of mineral reserves in resorts of federal importance. Identified specific problems of law enforcement related to the gaps in the legislation, the authorities' failure to register land plots and protected zones, to confuse the subject area of expertise, the impossibility of establishing the legal regime of a land plot.

Key words: resorts of federal significance, environmental impact assessment, sanitary-epidemiological examination, examination of project documentation, examination of mineral reserves, district zone of sanitary (mountain-sanitary) protection, local governments, legal regime of the land plot.

Особый правовой режим курортов федерального значения обеспечивается повышенными природоохранными требованиями, к которым относится проведение различного рода экспертиз. Осуществление экспертиз на территории курортов федерального значения имеет свою специфику. Во-первых, для того, чтобы территория была признана курортом федерального значения, в ее отношении должна быть проведена государственная экологическая и санитарно-эпидемиологическая экспертизы. Во-вторых, в отношении вновь строящихся объектов капитального строительства и иной хозяйственной деятельности на территории курорта федерального значения кроме вышеупомянутых экспертиз проводится экспертиза проектной документации. В случае предоставления в пользование находящихся на территории курортов федерального значения участков недр проводится государственная экспертиза запасов полезных ископаемых. Общей проблемой перечисленных экспертиз является размытость предмета и объектов экспертизы, неопределенность целей их проведения, наличие проблем правового регулирования указанных правовых институтов.

Поскольку курорты федерального значения были исключены из категории особо охраняемых природных территорий (ООПТ), в настоящее время по проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях таких курортов, государственная экологическая экспертиза не проводится.

Однако указанное положение в части отмены проведения государственной экологической экспертизы действует только в отношении вновь создаваемых охранных зон. Охранные зоны, созданные до вступления в силу Федерального закона от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», сохраняются в прежних границах с прежним правовым режимом.

Указанное правило подтверждается судебной практикой. В ряде случаев хозяйствующие субъекты не проводят экологическую экспертизу проектной документации на возведение объектов капитального строительства в границах зон округа санитарной (горно-санитарной) охраны, поскольку ошибочно считают требование о проведении такой экспертизы необязательным¹. Аналогичная ситуация складывается и в отношении пользования водными объектами². Нередки случаи начала строительства до момента получения соответствующего разрешения и в отсутствие заключения государственной экологической экспертизы³.

Органы местного самоуправления также нарушают требования законодательства о проведении государственной экологической экспертизы и выдают разрешение на строительство в отсутствие заключения. Такое разрешение оспаривается органами прокуратуры и признается недействительным⁴.

Согласно сложившейся судебной практике, отражение сведений об установленном в отношении конкретного земельного участка

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 08.12.2016 г. № Ф08-8722/2016 по делу № А32-4123/2016; Определение Верховного Суда РФ от 06.04.2017 № 308-КГ17-2192 по делу № А32-4123/2016.; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 02.12.2016 г. № Ф08-7935/2016 по делу № А32-42543/2015; Определение Верховного Суда РФ от 31.03.2017 г. № 308-КГ17-1780 по делу № А32-42543/2015.; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.12.2016 г. № Ф08-7656/2016 по делу № А32-739/2016; Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2017 № 308-ЭС17-547 по делу № А32-739/2016.

² Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 02.03.2011 г. по делу № А32-18310/2010.

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13.03.2016 г. № Ф08-232/2016 по делу № А32-1482/2015; Определение Верховного Суда РФ от 11.07.2016 г. № 308-КГ16-7233 по делу № А32-1482/2015.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 02.11.2016 г. № 308-КГ16-14350 по делу № А32-7627/2013.

правовом режиме в информационных ресурсах (государственный кадастр недвижимости, государственный кадастр особо охраняемых природных территорий) является следствием наличия такого особого режима, а не его причиной. Отнесение участка к категории земель населенных пунктов не исключает действие в отношении него правового режима, введенного для земель ООПТ¹.

Полагаем, что указанная неопределенность правового режима земель в границах зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны содержит риск злоупотребления со стороны уполномоченных органов и их должностных лиц, кроме того, создает риски для хозяйствующих субъектов, которые уже в ходе осуществления хозяйственной деятельности могут узнать об ограничениях и запретах, связанных с использованием конкретным земельным участком, и понести существенные расходы по указанным причинам.

В исключительных случаях положительное заключение экспертизы может понадобиться для использования природных лечебных ресурсов для целей, не связанных с лечением, профилактикой и отдыхом населения, если это не повлечет ущерба для курортно-рекреационного потенциала соответствующих территорий. Итоговое решение по предоставлению природных лечебных ресурсов в пользование принимает Правительство Российской Федерации, причем без ограничения по отношению к значению курортов. Между тем, определить уполномоченный на проведение экологической экспертизы орган затруднительно, поскольку использование природных лечебных ресурсов для целей, не связанных с лечением, профилактикой и отдыхом населения, не относится к объектам государственной экологической экспертизы в соответствии со статьями 11-12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Следует отметить, что по сравнению с экологической экспертизой экспертиза проектной документации регламентирована более четко. Однако существует ряд недостатков указанной экспертизы. В частности, предметом указанной экспертизы выступает, в числе прочего, оценка соответствия проектной документации санитарно-эпидемиологическим и экологическим требованиям. Налицо дублирование предметной области соответствующих экспертиз.

Действующее законодательство предусматривает проведение государственной экспертизы проектной документации объектов,

¹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 16.06.2009 № 1882/09.

строительство, реконструкция которых планируются в границах зон с особыми условиями использования, к которым относятся зоны округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов федерального значения. Нарушение указанного требования приводит к отказу в выдаче разрешения на строительство в границах таких зон¹.

Предъявляемые законодательством требования о проведении экспертизы проектной документации зачастую невозможно реализовать по причине отсутствия необходимых сведений в Едином государственном реестре недвижимости о границах зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны. Аналогичная проблема возникает в случае принятия решения о необходимости проведения экологической экспертизы. Отсутствие такой информации приводит к многочисленным нарушениям режима курортов федерального значения при возведении объектов капитального строительства.

Актуальным является рассмотрение проблем осуществления государственной экспертизы запасов полезных ископаемых. Стоит отметить, что данная экспертиза отличается от мониторинга состояния недр. Экспертиза проводится по заявлению пользователей недр и за их счет, в то время как проведение мониторинга возложено как на пользователей недр, так и на уполномоченные органы. При этом экспертиза запасов полезных ископаемых может быть ошибочно отождествлена с мониторингом недр, в связи с чем пользователи недр не проводят указанную экспертизу и предъявляют необоснованные претензии уполномоченным органам². Кроме того, имеет место неисполнение уполномоченным органом обязанности по мониторингу состояния недр, умышленное введение в заблуждение пользователя недр (предоставление устаревших сведений о запасах полезных ископаемых), сокрытие от пользователя недр документации, необходимой для оценки месторождения, которые приводят пользователя недр к убыткам³.

Однако законодательство в области проведения экспертизы запасов полезных ископаемых нарушают не только уполномоченные органы, но и пользователи недр. Например, пренебрегают обязанно-

¹ Определение Верховного Суда РФ от 10.02.2017 г. № 308-КГ16-19441 по делу № А32-46367/2015; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18.11.2016 г. № Ф08-8119/2016 по делу № А32-46367/2015.

² Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.04.2012 по делу № А63-5424/2011.

³ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 10.06.2011 по делу № А63-4244/2010.

стями по лицензионному соглашению и проводят экспертизу только по предписанию контролирующих органов под угрозой досрочного прекращения действия лицензии на пользование недрами¹.

■ **Боброва О.В.**

ведущий научный сотрудник НИИ Университета
прокуратуры РФ, канд. юрид. наук

Некоторые вопросы оспаривания прокурором в судебном порядке результатов торгов при распоряжении земельными участками

Аннотация. В статье анализируется законодательство, регулирующее проведение торгов, предлагается авторское определение торгам, приводятся особенности и практика обращения прокурора в суд.

Ключевые слова: договор, торги, прокурор, суд.

Abstract. the article analyzes the legislation regulating tendering, proposes the author's definition of tendering, the features and practice of the Prosecutor's appeal to the court.
Keywords: contract, auction, Prosecutor, court.

В силу положений п. 1 ст. 447 ГК РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов.

Поскольку законодательно прописанное понятие торгов отсутствует, в научной литературе высказываются различные предложения.

Рассматривая предназначение торгов, О.А. Беляева предлагает такое определение: «Торги можно назвать специальной юридической процедурой, посредством которой может быть заключен договор»². При этом автор отмечает, что «торги как межотраслевое явление обладают двумя конститутивными признаками, которые характерны и для торгов как гражданско-правового института: равенство участников и их состязательность друг с другом». По ее мнению, торги в первую очередь представляют собой традиционный институт гражданского права, отражающий особый процедурный аспект заключения договора. Однако они давно перестали быть только лишь способом заключения договора и превратились в универсаль-

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18.04.2017 № Ф08-1988/2017 по делу № А63-14070/2015.

² Беляева О.А. Предназначение торгов // Журнал российского права. 2013. № 10.

ную модель приобретения прав. Предметом торгов может быть не только вещь или имущественное право (как это предусмотрено в п. 2 ст. 447 ГК РФ), но и право на осуществление определенного вида деятельности (лицензии, квоты и т.п.). Эти права являются элементами гражданской правоспособности, а их предоставление опосредуется гражданско-правовым договором¹.

По мнению В.Г. Истомина, заключение договора посредством торгов стимулирует хозяйствующих субъектов в направлении поиска и предложения оптимального для заказчика варианта удовлетворения его потребностей, способствует состязательности и в конечном итоге обеспечивает баланс экономических интересов всех участников данной процедуры².

Исходя из приведенных положений полагаем, что торги представляют собой поэтапное прозрачное состязание участников экономической деятельности, результатом которого является гарантированное (обязательное) заключение договора заказчиком торгов.

Как справедливо отметил А.В. Молчанов, отличительными признаками торгов как порядка (способа, процедуры) заключения договора от обычного акцептования оферты являются: состязательность участников торгов, претендующих на заключение договора; заключение по результатам торгов договора с победителем торгов (лицом, сделавшим лучшее предложение); обязательность заключения договора между организатором торгов и победителем, обеспечиваемая неблагоприятными последствиями в случае уклонения одного из них от заключения договора³.

Отличительной особенностью участия прокурора в данных делах является то, что он, не являясь носителем материально-правового требования может инициировать соответствующий иск в течении одного года со дня проведения торгов только в интересах заинтересованного лица.

Согласно п. 70 Постановление Пленума ВС РФ от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» заинтересованными лицами могут быть: участники торгов; лица, не

¹ Там же.

² *Истомин В.Г.* О некоторых теоретико-практических проблемах, возникающих при реализации норм антимонопольного законодательства о торгах // *Право и экономика.* 2015. № 3. С.44-50.

³ *Молчанов А.В.* «Обход торгов» – угроза для конкуренции // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 3. С. 59 - 65.

имевшие возможности участвовать в публичных торгах¹ из-за допущенных, по их мнению, нарушений правил их проведения; стороны исполнительного производства; судебный пристав-исполнитель; иные лица, обосновавшие свой интерес в оспаривании публичных торгов.

Лицо может быть заинтересовано в оспаривании публичных торгов и в том случае, когда исполнительное производство, в ходе которого проводились эти торги, окончено фактическим исполнением.

Ответчиками по требованиям о признании публичных торгов недействительными по общему правилу являются организатор торгов и/или привлекаемые им специализированные организации и лицо, выигравшее публичные торги.

Как указано в п. 71 указанного Пленума, приведенный в п. 1 ст. 499 ГК РФ перечень оснований для признания публичных торгов недействительными не является исчерпывающим. Такими основаниями могут быть, в частности, публикация информации о проведении публичных торгов в ненадлежащем периодическом издании (с учетом объема тиража, территории распространения, доступности издания); нарушение сроков публикации и полноты информации о времени, месте и форме публичных торгов, их предмете и др. Нарушения, допущенные организатором публичных торгов, признаются существенными, если с учетом конкретных обстоятельств дела судом будет установлено, что они повлияли на результаты публичных торгов.

Анализ практики рассмотрения дел указанной категории с участием прокурора показал разный подход судов к рассмотрению споров, что свидетельствует о неоднозначной оценке представленных сторонами доказательств и толкования норм права.

Так, первый заместитель прокурора Новосибирской области обратился в Арбитражный суд Новосибирской области в интересах Новосибирской области в лице департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области (далее — департамент) с исковым заявлением к администрации Барышевского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области (далее — администрации), обществу с ограниченной ответственностью «ПК-Сервис» (далее — ООО «ПК-Сервис») о признании недействительными ре-

¹ В соответствии с п. 1 ст. 449.1. ГК РФ под публичными торгами понимаются торги, проводимые в целях исполнения решения суда или исполнительных документов в порядке исполнительного производства, а также в иных случаях, установленных законом. Правила, предусмотренные ст. 448 и 449 ГК РФ, применяются к публичным торгам, если иное не установлено данным кодексом и процессуальным законодательством.

зультатов открытого аукциона от 16.12.2016 по продаже права на заключение договора от 19.12.2016 № 02КД о комплексном освоении территории в отношении земельного участка с кадастровым номером 54:19:165001:883, договора аренды земельного участка от 19.12.2016 № 4А, признании недействительными данных договоров и применении последствий недействительности ничтожной сделки путем обязания ООО «ПК-Сервис» возвратить данный земельный участок в государственную неразграниченную собственность.

Ссылаясь на несоблюдение процедуры проведения аукциона, что выразилось в неопубликовании на официальном сайте Российской Федерации www.torgi.gov.ru извещения о проведении аукциона на право заключения договора аренды в отношении спорного земельного участка, нарушение этим прав неопределенного круга лиц и заключение договоров администрацией без соответствующих полномочий, прокурор Новосибирской области предъявил в суд данный иск.

Решением от 01.09.2017 Арбитражного суда Новосибирской области, оставленным без изменения постановлением от 27.11.2017 Седьмого арбитражного апелляционного суда, заявленные требования удовлетворены частично, признаны недействительными результаты открытого аукциона от 16.12.2016 по продаже права на заключение договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории в отношении земельного участка с кадастровым номером 54:19:165001:883, в удовлетворении остальных требований отказано.

Удовлетворяя требования прокурора в части, суды первой и апелляционной инстанций исходили из доказанности нарушения администрацией процедуры проведения торгов, поскольку извещение о проведении аукциона было опубликовано в специальном выпуске газеты Барышевского сельсовета «Мое село» за ноябрь 2016 г. № 12/2, тогда как подлежало размещению на официальном сайте Российской Федерации.

Между тем, при отказе в удовлетворении требований о признании недействительными договоров комплексного освоения территории и аренды земельного участка судами не было учтено, что признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги, и применение последствий, предусмотренных ст. 167 ГК РФ.

То обстоятельство, что соглашением от 30.12.2016 договор аренды расторгнут, не препятствует признанию его недействительным. Поэтому состоявшиеся судебные акты в указанной части Постановле-

нием Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.03.2018 № Ф04-6474/18 по делу № А45-15059/2017 отменены как принятые при неправильном применении норм материального права, а иски-вые требования в этой части удовлетворены¹.

■ **Винокуров А.Ю.**

главный научный сотрудник НИИ Университета
прокуратуры РФ, д-р юрид. наук, профессор

О содержании деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере природопользования

Аннотация: в статье автором дается характеристика деятельности прокуратуры по обеспечению законности в сфере природопользования, которая включает в себя не только надзор за исполнением законов в указанной сфере правоотношений, но и ряд иных внешнефункциональных направлений прокурорской деятельности. Подчеркивается сохранение в ближайшей перспективе актуальности рассматриваемой проблематики в правоприменительной практике прокуроров.

Ключевые слова: надзор за исполнением законов, обеспечение законности, природопользование, содержание прокурорской деятельности.

Abstract. In the article the author describes the activities of the Prosecutor's office to ensure the rule of law in the field of environmental management, which includes not only the supervision of the execution of laws in this area of legal relations, but also a number of other external areas of prosecutorial activity. It is emphasized that in the near future the relevance of the considered issues in the law enforcement practice of prosecutors remains.

Keywords: supervision over the execution of laws, ensuring the rule of law, environmental management, the content of prosecutorial activity.

Российские прокуроры в силу сформулированных в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) целей деятельности прокурорской системы принимают активное участие в обеспечении законности в различных сферах правоотношений, в том числе и в экологической. Как известно, акцентированное внимание этому направлению прежде всего с

¹ В качестве примера применения и толкования норма о проведении торгов см.: п. 4 Обзора судебной практики ВС РФ № 4 (2018), утв. Президиумом ВС РФ 26.12.2018.

позиции надзорной функции уделяется начиная с середины 1980-х годов, когда в системе прокуратуры СССР были созданы первые природоохранные прокуратуры, в силу своего назначения ориентированные на разрешение посредством присутствующих прокурорам правовых средств возникающих конфликтов с законом.

В настоящее время, несмотря на наличие достаточно широкой сети природоохранных прокуратур, вопросы обеспечения законности в экологической сфере являются одними из важнейших в деятельности фактически любой прокуратуры, включая военные и иные специализированные, что вытекает в первую очередь из пункта 9 базового «общенадзорного» приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ № 195), нацеливающего всех прокуроров «с учетом экологической обстановки в каждом регионе наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов».

Следует отметить, что несмотря на накопленный опыт в рассматриваемой сфере и необходимость более четкой конкретизации стоящих перед прокурорами задач в том числе непосредственно в сфере природопользования, в прокурорской системе длительное время по крайней мере на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации не издавалось соответствующих организационно-распорядительных документов, несмотря на попытки еще во второй половине 2000-х годов подготовить такие акты. Поэтому значимым событием явилось издание Генеральным прокурором Российской Федерации приказа от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» (далее – приказ № 165), появление которого, допуская, явилось следствием проведения 2013 г. под эгидой Года охраны окружающей среды¹, а название созвучно наименованию постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», которое, как известно, было приурочено к соответствующему знаковому событию.

Итак, приказ № 165 уже в своем названии разделил экологическую сферу на две важные составляющие – охрану окружающей

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2012 № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды».

среды и природопользование, хотя в силу п. 1 упомянутого выше приказа № 195 к основным направлениям продолжает относиться «надзор в сфере экологической безопасности», что можно списать на недостаточно хорошее владение соответствующей терминологией разработчиками этого документа, хотя, признаемся, что и в приказе № 165 фрагментарно выделяются вопросы, имеющие отношение к обеспечению экологической безопасности.

Вместе с тем необходимо отметить, что поскольку деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности фактически в любой сфере, включая природопользование, выходит далеко за рамки сугубо надзорной составляющей, правомерно говорить о комплексном воздействии прокуроров на объект правовой охраны.

И здесь, очевидно, в первую очередь следует выделить вопрос о законодательном регулировании общественных отношений в сфере природопользования и роли прокурора в его решении. Как известно, в силу ст. 9 Закона о прокуратуре прокуроры участвуют в правотворческой деятельности путем направления в органы, обладающие правом законодательной инициативы, и другие органы предложений об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов. Например, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации ежегодно составляется план подготовки законопроектов, куда изредка включаются предложения о внесении изменений в те или иные законодательные акты, имеющие отношение к природопользованию, например в тот же Лесной кодекс Российской Федерации. В свою очередь, абсолютное большинство прокуроров субъектов Российской Федерации наделены правом законодательной инициативы, которое они неоднократно реализовывали в том числе в такие знаковые периоды, связанные с корректировкой законодательства, как вторая половина 2004 г., когда региональное законодательство необходимо было приводить в соответствие с положениями Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «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"» в части регламентации водных, горных, лесных и фаунистических вопросов, а также решать вопросы последующего нормативного обеспечения над-

лежащей реализации переданных регионам федеральных полномочий в тех же водной, горной, лесной и фаунистической сферах. Также серьезного вмешательства прокуроров субъектов Российской Федерации потребовала ситуация с приведением регионального законодательства в соответствие с требованиями Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В то же время в рамках участия в правотворческой деятельности прокурорами проводится также изучение подготовленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации проектов нормативных правовых актов, в том числе в сфере природопользования. Прокуроры районного звена, в свою очередь, осуществляют аналогичную работу – участвуют в нормотворческой деятельности в отношении проектов муниципальных правовых актов. К сожалению, в настоящее время в ведомственном отчете по форме НПА «О работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» учет такой работы применительно к сферам правоотношений не ведется, что не позволяет оценить в полной мере ее значимость непосредственно для экологической и тем более для природоресурсной составляющей.

Вопросам, связанным с оспариванием правовых актов, также уделяется немалое внимание в надзорной деятельности прокуроров. Например, согласно отчету по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» из 10 633 принесенных в 2018 году прокурорами протестов в целом в экологической сфере 1623 (15,3%) пришлось на вопросы лесопользования, 480 (4,5%) – на рыболовство, водные биоресурсы и аквакультуру, 449 (4,2%) – на фаунистическую сферу. Другие сферы, к сожалению, в настоящее время ведомственная статистика отдельно не выделяет.

Функционально схожую деятельность прокуроры осуществляют и в рамках проведения антикоррупционной экспертизы. Согласно данным из ведомственного отчета по форме К «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» в 2018 году прокурорами проведена экспертиза 23 061 нормативного правового акта, относящихся к природоохранному законодательству (куда, собственно, включены и правовые акты в сфере природопользования), 2527 (около 11%) из которых содержали коррупциогенные

факторы, а по результатам прокурорского реагирования устранены 2647 коррупциогенных факторов. В контексте рассматриваемой деятельности хотелось бы обратить внимание на два обстоятельства.

Во-первых, в п. 2 ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе) прямо оговорено, что антикоррупционная экспертиза проводится прокурорами по вопросам в том числе водного, земельного, лесного и природоохранного законодательства, то есть в этот перечень в силу непродуманной законодателем формулировки не попали, например, горное и фаунистическое законодательство, что в принципе может влечь за собой вполне справедливое возражение принявшего (издавшего) соответствующий нормативный правовой акт субъекта правотворчества (нормотворчества) по поводу правомерности прокурорского экспертного вмешательства. В связи с этим в упомянутой законодательной норме следовало бы использовать обобщающую формулировку «законодательство в области охраны окружающей среды и природопользования», что сняло бы с повестки дня имеющую место, но, возможно, не видимую как прокурорами, так и их оппонентами проблему. К слову, анализ действующих законодательных актов не выявил употребления в них термина «природоохранное законодательство», что говорит о необходимости более взвешенного отношения к использованию понятийного аппарата.

Во-вторых, крайне сомнительным с точки зрения соответствия закону являются утвержденные постановлением Правительства РФ от 29.06.2011 № 524 Правила отмены правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений (далее – Правила), поскольку в п. 3 ч. 9 ст. 83 Лесного кодекса РФ, на который имеется прямая ссылка в преамбуле, говорится лишь о полномочиях Рослесхоза направлять предписания об устранении нарушений законов органам государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках контроля за исполнением ими переданных полномочий, но не о праве устранять сами нарушения. Что интересно, одним из оснований для отмены является наличие в правовом акте коррупциогенных факторов, что является прямым вторжением в компетенцию прокуроров. Таким образом, имеется потребность в реализации Генеральным прокурором РФ предоставленного ему п. 2 ст. 24 Закона о прокуратуре права на обращение к Президенту РФ в связи с несоответствием указанного постановления Правительства РФ феде-

ральным законодательным актам – Лесному кодексу РФ и Закону об антикоррупционной экспертизе.

Общеизвестно, что к числу основных побудительных мотивов для проведения прокурорами проверок относятся жалобы и обращения граждан, общественных объединений и иных субъектов, в которых содержатся сведения о нарушениях законов. Согласно данным из отчета по форме ОЖ «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» в 2018 г. по вопросам нарушений в области охраны окружающей среды и природопользования (здесь также не ведется раздельного учета) в органах прокуратуры разрешено 30 602 обращения, из которых удовлетворено полностью или частично 7917, или 25,9%.

Непосредственно в ходе прокурорских проверок исполнения законов в экологической сфере, в том числе проводившихся на основании планов работы, в минувшем году, по данным упоминавшегося выше отчета по форме ОН, выявлено 278 651 нарушение закона, среди которых нарушения законов в сфере лесопользования составили 13,5% (38 730), законов о рыболовстве, водных ресурсах и аквакультуре – 5,1% (14 202) и фаунистического законодательства – 3,85% (10 724).

Среди показателей, связанных с реагированием прокуроров на выявленные нарушения законов, особо отметим направленные в суды общей юрисдикции заявления (отчет по форме ГАС «Участие прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве»), которых на сферу охраны окружающей среды и природопользования пришлось в прошедшем году 23 402 на общую сумму исковых требований почти 1,95 млрд рублей, причем отдельно выделяется такое направление, как лесопользование, на которое вышло 2507 (10,7% от общего количества) заявлений на сумму 632,7 млн рублей (32,4% от общей суммы). Вместе с тем, подчеркнем, что в подпункте 3.11 приказа № 165 прокурорам предписано добиваться, чтобы именно специально уполномоченные органы направляли в суды иски с требованиями о возмещении ущерба, причиненного объектам окружающей среды.

Говоря о взаимоотношениях с указанными органами, отметим, что начиная с весны 2009 года прокурорами во исполнение требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» осуществляется деятельность по проверке оснований для проведения контрольно-надзорными органами внеплановых выездных проверок, результатом чего может быть отказ в согласо-

нии таких действий. Так, согласно отчету по форме ГМК «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением контролирующими органами законодательства в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также при проведении проверок деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц» в 2018 году из 749 поступивших от органов Росприроднадзора заявлений о согласовании проведения внеплановых проверок прокурорами было отказано в согласовании в 344 (45,9%) случаях.

В завершение хотелось бы привести данные о результатах работы органов прокуратуры по административному и уголовному преследованию в рассматриваемой сфере. Согласно данным отчета по форме ОН в 2018 году по инициативе прокуроров в целом в области охраны окружающей среды и природопользования привлечено к административной ответственности 26 882 лица, из которых на сферу лесопользования пришлось 3251 (12,1%) лиц, на законодательство о рыболовстве, водных ресурсах и аквакультуре – 672 (2,5%) лиц, на фаунистическое законодательство – 655 (2,4%) лиц. В свою очередь, по направленным прокурорами постановлениям с материалами в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в целом по экологической сфере органами предварительного расследования возбуждено 1991 уголовное дело, в том числе в сфере лесопользования – 1283 (64,4%), рыболовства, водных биоресурсов и аквакультуры – 214 (12,1%), охраны и использования животного мира – 36 (1,8%).

Подводя итог сказанному, подчеркнем, что вопросы обеспечения законности в сфере природопользования продолжают занимать заметное место в надзорной деятельности прокуроров, и, как представляется, в обозримой перспективе они не утратят своей актуальности.

■ Галиновская Е.А.

ведущий научный сотрудник ИЗиСП
при Правительстве РФ, канд. юрид. наук

Принцип баланса публичных и частных интересов в правовом регулировании природоресурсных отношений

Аннотация: правовые особенности и средства обеспечения баланса публичных и частных интересов оказываются в поле зрения при исследовании различных аспек-

тов правовой реальности. Затрагивается эта проблема и при изучении вопросов правового регулирования использования и охраны природных ресурсов. Реализация баланса публичных и частных интересов в правовом регулировании природоресурсной сферы имеет свою, заслуживающую специального изучения, специфику. Анализ судебной практики показывает, что суды в случае необходимости обращаются к принципу баланса публичных и частных интересов при применении норм практически всех основных институтов природоресурсного права. Вместе с тем, имплементация принципа баланса публичных и частных интересов в природопользовании при доктринальном признании не нашла, по нашему мнению, последовательного отражения в законодательном регулировании. Одним из шагов, направленных на решение проблемы видится более четкое определение понятия в праве и в правовой доктрине принципа баланса публичных и частных интересов в природопользовании с последовательным учетом этого принципа в законодательном регулировании. Ключевые слова: принцип баланса публичных и частных интересов, природоресурсное право, земельное право, лесное законодательство, Конституция, судебная практика.

Abstract. legal features and means of ensuring the balance of public and private interests are in the field of view in the study of various aspects of legal reality. This problem is also touched upon in the study of legal regulation of the use and protection of natural resources. Implementation of the balance of public and private interests in the legal regulation of the natural resource sphere has its own, deserving special study, specificity. Analysis of judicial practice shows that the courts, if necessary, refer to the principle of balance of public and private interests in the application of the rules of almost all the basic institutions of natural resource law. At the same time, the implementation of the principle of balance of public and private interests in the use of natural resources in the doctrinal recognition has not found, in our opinion, consistent reflection in the legislative regulation. One of the steps aimed at solving the problem is a clearer definition of the concept in law and in the legal doctrine of the principle of the balance of public and private interests in environmental management with consistent consideration of this principle in legislative regulation.

Keywords: principle of balance of public and private interests, natural Resource law, land law, forest law, Constitution, judicial practice.

Достижение баланса публичных и частных интересов можно рассматривать как задачу общесоциального значения. С принятием Конституции Российской Федерации, провозгласившей Россию социальным государством и одновременно закрепившей как конституционную ценность естественные права человека и гражданина и государственная политика, и право, и весь общественный строй настроены конституционными нормами на формирование условий гармоничного сочетания развития общества и каждой личности.

В этом смысле закрепление правовых средств гармонизации социальных интересов и интересов частных лиц составляют особую задачу в рамках формирования правового пространства. Частью этого непростого процесса оказывается и введение в право категории «баланс

публичных и частных интересов». Ею обозначается одновременно и принцип, и одна из важных целей правового регулирования, а также применения правовых норм, и одна из социальных и правовых ценностей. В последнем случае обеспечение баланса публичных и частных интересов оказывается вблизи с основными ценностями права, такими как справедливость, равенство всех перед законом и другие.

Правовые особенности и средства обеспечения баланса публичных и частных интересов оказываются в поле зрения при исследовании различных аспектов правовой реальности, комплексных и отраслевых проблем правового регулирования¹. Затрагивается эта проблема и при изучении вопросов правового регулирования использования и охраны природных ресурсов. Авторы обращаются и непосредственно к проблеме баланса публичных и частных интересов в природоресурсном праве². Но чаще обращение к теме происходит в связи с выявлением и возможным закреплением приоритетов в обеспечении публичного интереса охраны окружающей среды или природных ресурсов. Либо когда речь заходит о защите частных интересов правообладателей природных ресурсов при реализации, в частности, норм эти права ограничивающих в тех или иных публичных целях³.

¹ См. Новое в гражданском законодательстве баланс публичных и частных интересов: Материалы для VII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся / Отв. ред. Н.Г. Доронина / ИЗИСП, М. 2012.; *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Правосудие: ориентация на Конституцию: Монография. М., 2018; Судебная практика в современной правовой системе России: Монография. М., 2017; *Уманская В.П.* Баланс публичных и частных интересов в административном праве // *Власть Закона*. 2017. № 1; *Юдина М.В.* Баланс публичных и частных интересов - юридически значимый критерий для правильного разрешения гражданско-правовых споров // *Прокурор*. 2014. № 1; *Пескова А.А.* Баланс публичных и частных интересов при реализации права на судебную защиту муниципальной собственности // *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 10; *Договор как общеправовая ценность: Монография / Андриченко Л.В., Галиновская Е.А. и др.* М., 2018; *Лунева Е.В.* Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. М., 2018; *Дивин И.М.* Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития. М., 2017.

² См. *Лунева Е.В.* Публичный и частный интересы ...территорий / В кн. *Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки*. Т. 154. 2012. № 4. С. 108-118.; *Галиновская Е.А.* Земельное законодательство: особенности формирования и развития // *Журнал российского права*. 2009. № 11. С. 14 - 25.

³ См. *Васильева М.В.* Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика: Монография. М., 2002; *Шуплецова Ю.И.* Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М. 2007 г.; *Гизатуллин Р.Х.* Экологическое право как средство обеспечения публичных интересов // *Вестник Удмуртского университета. Серия "Экономика и право"*. 2017. Том 27. Выпуск 4. С.94. 103.

Вместе с тем, реализация баланса публичных и частных интересов в правовом регулировании природоресурсной сферы имеет свою, заслуживающую специального изучения, специфику. Конституционные основы реализации этого концепта, помимо названных, дополняются и нормами статьи 9 Конституции, согласно которой, с одной стороны, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. С другой стороны, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Непротиворечивое толкование и применение конституционных норм может быть достигнуто, с очевидностью, мерами правового характера, обеспечивающими баланс интересов общества и частных лиц при земле- и природопользовании.

Таким образом, закрепленные Конституцией начала, важные для признания значения баланса публичных и частных интересов, подкреплены и нормами, лежащими в основе регулирования использования и охраны земель и иных природных ресурсов.

Значение обеспечения баланса публичных и частных интересов в природоресурсной сфере, равно как и баланс всех социальных интересов, проистекает не только из конституционных принципов и толкования конституционных норм. На это настраивают и основные принципы, лежащие в основе природопользования и как следствие правового регулирования в этой сфере, такие как принцип рационального использования природных ресурсов, принцип устойчивого социально-экономического развития¹.

В свою очередь обращение к принципу баланса публичных и частных интересов получило развитие с практикой Европейского Суда по правам человека, в том числе в связи применением Европейской конвенции о защите прав и основных свобод 1950 г. Так, Протоколом № 1 Конвенции², закреплено (статья 1), что каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права». Той же статьей Протокола провозглашено, что предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, обеспечивать

¹ См. подробнее: Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: Монография / Отв. ред. Е.А. Галиновская. М., 2019.

² Подписан в г. Париже 20 марта 1952.

выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами.

В связи со всем сказанным обосновано и объяснимо постоянное обращение российской судебной практики к принципу баланса публичных и частных интересов при рассмотрении различных споров¹. Тем самым судебной практикой вырабатываются позиции и подходы к толкованию и применению принципа публичных и частных интересов при обращении к материальным и процессуальным нормам российского права. Нельзя сказать, что обращение к принципу отсутствует или редко и при рассмотрении судами споров в природоресурсной сфере. За последнее время только высшими судебными инстанциями утверждено несколько актов, в которых решение принято именно в опоре на необходимость учета публичных и частных интересов при использовании природных ресурсов. Так, Определением Верховного Суда РФ от 14.09.2018 № 303-ЭС18-13360 по делу N А73-9464/2017 в частности, была подчеркнута необходимость учета баланса публичных и частных интересов при осуществлении расчета арендой платы по договору аренды лесного участка при изменении объема заготовки древесины. В другом случае в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.03.2019 N 18-АПА19-1 Судом разъяснено, что согласование частных и публичных прав и интересов, установление между ними раз-

¹ Из последних многочисленных решений высших судебных инстанций можно назвать Определение Верховного Суда РФ от 09.06.2018 № 309-КГ18-5076 по делу № А60-7484/2017 о пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании недействительным решения налогового органа; Определение Верховного Суда РФ от 23.03.2017 N 305-КГ16-20368 по делу № А40-230556/2015; Определение Верховного Суда РФ от 16.07.2018 N 308-КГ18-9705 по делу N А25-2620/2016 о пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о взыскании дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства многие другие.

Требование: О пересмотре в кассационном порядке судебных актов по делу о признании незаконными действий антимонопольного органа, выразившихся в отказе в принятии заявлений о досудебном рассмотрении спора, обязанности принять и рассмотреть заявления по существу.

Решение: Дело передано в Судебную коллегию по экономическим спорам ВС РФ, поскольку заслуживает внимания довод заявителя о том, что формальный подход антимонопольного органа и судов к решению вопроса о принятии заявления о досудебном урегулировании спора привел к нарушению баланса частных и публичных интересов, а также нарушил основополагающие принципы, гарантированные Конституцией РФ и ст. 11 ФЗ от 17.08.1995 N 147-ФЗ "О естественных монополиях".

умного и справедливого баланса достигаются в том числе путем законного установления случаев и порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. При толковании норм градостроительного законодательства Суд пояснил (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.03.2019 № 78-АПА19-5), что обладая достаточно широкой дискрецией в сфере градостроительства, органы государственной власти при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно без объективного и разумного обоснования, должны соблюдать баланс частных и публичных интересов, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, которые, как указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Можно привести ряд иных примеров, однако уже на основании приведенных положений, видно, что Суд в случае необходимости обращается к принципу баланса публичных и частных интересов при применении норм практически всех основных институтов природоресурсного права, касается ли это установления ограничений и особых требований при реализации прав на природные ресурсы, реализации своих функций органов государственной власти или местного самоуправления, изменения содержания договорных отношений природопользования.

Вместе с тем, имплементация принципа баланса публичных и частных интересов в природопользовании при доктринальном признании не нашла, по нашему мнению, последовательного отражения в законодательном регулировании. В связи с чем поиск баланса при принятии судами решений не всегда оказывается простым делом. Законодатель, вводя тот или иной механизм, устанавливая ограничения прав на природные ресурсы (например, при установлении зон с особыми условиями использования территорий), либо предоставляя расширенные права частным лицам (в частности, механизм так называемой лесной амнистии), не руководствуется соблюдением принципа баланса частных и публичных интересов, на практике это закономерно приводит к социальным конфликтам и нарастанию объема судебных споров.

Одним из шагов, направленных на решение проблемы - видится более четкое определение понятия в праве и в правовой доктрине принципа баланса публичных и частных интересов в природопользовании с учетом этого принципа в законодательном регулировании.

Гафаров Н.Р.

ведущий инженер ФГБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны окружающей среды», аспирант кафедры финансового и экологического права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский Государственный университет»

Методы рекультивации полигонов (свалок) твердых бытовых отходов

Аннотация: рассмотрены основные способы рекультивации объектов размещения твердых бытовых отходов (полигоны, свалки). Раскрыты основные этапы работ (технический, биологический) и технология производства при рекультивации таких объектов, выбор которых зависит от множества факторов и должен осуществляться на стадии разработки проектной документации. Очень важно проводить своевременную рекультивацию полигонов (свалок), являющихся опасными источниками воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

Ключевые слова: твердые бытовые отходы, свалка, рекультивация, загрязнение.

Abstract. the main methods of land reclamation of solid waste disposal facilities (landfills, landfills) are considered. The main stages of work (technical, biological) and the production technology during the recultivation of such objects are revealed, the choice of which depends on many factors and should be carried out at the design documentation development stage. It is very important to carry out timely reclamation of landfills (dumps), which are dangerous sources of environmental and health effects.

Keywords: municipal solid waste, dump, recultivation, pollution.

К концу XX века загрязнение окружающей среды отходами, выбросами, сточными водами всех видов промышленного производства, сельского хозяйства, коммунального хозяйства городов приобрело глобальный характер и поставило человечество на грань экологической катастрофы. Под складирование таких отходов заняты значительные площади, которые постоянно увеличиваются¹. Также характерным является существование большого количества необустроенных должным образом санкционированных и несанкционированных свалок, которые устраивались и эксплуатировались без выполнения каких-либо, установленных нормативно-правовыми актами, требований².

Постоянное расширение городских территорий приводит к тому, что закрытые свалки и полигоны оказываются расположенными в

¹ Добрыднев Е.П., Парахуда Н.А., Мамась Н.Н. Рекультивация мест хранения твердых промышленных отходов. Краснодар, 2010. 190 с.

² Панова С.В., Сторей Ф., Корнеев В.В. и др. Рекультивация земель: Российский и Британский опыт // Химическая промышленность сегодня. 2006. № 11.

городской черте. Полезное использование техногенных территорий полигонов твердых бытовых отходов (ТБО) и свалок становится возможным только после их рекультивации, которая требует выполнения большого объема подготовительных работ.

Хранилища и свалки различного рода отходов в достаточно большом количестве образованы в местах бывших карьеров по добыче минеральных сырьевых ресурсов, многие из которых располагаются в поймах рек с крайне неблагоприятными гидрогеологическими условиями, что ведет к повышенному риску техногенного загрязнения окружающей территории.

Главным отличием полигонов ТБО в России от зарубежных аналогов, является совместное хранение различных типов отходов с уровнем утилизации менее 10%. Современный уровень повторного использования отходов для высокоразвитых стран достигает 65%.

Биоразложение на объектах захоронения отходов в России происходит длительно и эмиссии загрязняющих веществ с мест захоронения отходов с выделением свалочного газа (биогаза) и сточных вод (фильтрата) могут продолжаться до тысячи лет. Аналитический обзор проблемы безопасного обращения с отходами показал, что, несмотря на развитие современных технологий, наиболее распространена простая ликвидация отходов на свалках, которая минимум на 65 % дешевле любого способа переработки. Недостатками ликвидации являются потери земель, загрязнение подземных и поверхностных вод, социальная напряженность вокруг таких свалок, резкое ухудшение качества жизни и статуса данной территории, снижение стоимости земли и инвестиционной привлекательности региона¹.

По данным Росприроднадзора к настоящему моменту в России накоплено порядка 85 млрд. тонн твердых промышленных и коммунальных отходов, учтено 23 963 объекта размещения отходов, из них: 2 620 полигонов ТБО; 10 150 объектов размещения промышленных отходов; 11 193 несанкционированные свалки.

Ежегодно образуется более 5 млрд тонн отходов производства и потребления I-V класса опасности, в том числе, порядка 35-40 млн тонн твердых коммунальных отходов (ТКО) или в объемных единицах более 200 млн. Следует отметить, что указанный объем – только от населения. Вместе с этим ТКО образуются от предприятий малого и среднего бизнеса, нежилого фонда, крупных производств, поэтому ре-

¹ Мелкумов Ю.А. Свалки – экологическая проблема Московской области номер один // Экология и промышленность России. 1998. № 10. С. 4-8.

альная цифра гораздо больше. Объектов размещения отходов, соответствующих всем установленным нормам и требованиям, не более 8%, а доля объектов, прошедших рекультивацию в соответствии с принятыми мировыми стандартами, составляет менее 10%¹.

В соответствии с требованиями земельного законодательства² рекультивация нарушенных земель проводится в обязательном порядке, выполняя функции одного из важных направлений охраны земельных ресурсов. Рекультивация представляет собой комплекс природоохранных и инженерно-технических мероприятий, направленных на восстановление продуктивности и народнохозяйственной ценности восстанавливаемой территории, а также на улучшение окружающей природной среды. Таким образом, главной целью рекультивации является предотвращение возможного негативного воздействия полигона (свалки) на окружающую среду после окончания срока его эксплуатации, а также возврат данной территории в окружающую экосистему.

Решения по обезвреживанию и технологические способы рекультивации полигонов и свалок основаны на общепринятых эколого-инженерных принципах и включают следующие основные этапы: определение степени опасности объекта; оценка альтернативных вариантов; разработка технологии обезвреживания и рекультивации.

В настоящее время существует три основных метода рекультивации загрязненных территорий:

1) метод извлечения, удаления и надежного захоронения — вывоз отходов и дальнейшее их захоронение на специальных полигонах; применяется для ликвидации небольших свалок и при наличии полигона для захоронения отходов, удаленного на небольшое расстояние, когда транспортные затраты и стоимость захоронения невелики;

2) метод уничтожения на месте — вывоз отходов после предварительной сепарации (разделения на составные части) и переработки с целью уменьшения части отходов, подлежащих дальнейшему захоронению и их вторичному использованию; пригоден в условиях, позволяющих разместить вскрышное, сортировочное и, при необходимости, дробильное оборудование для переработки и сепарации отходов. В этом случае разделение отходов на органические, минеральные, металлические и пластмассовые составляющие позволяет использовать

¹ Доклад зам. Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководителя Росприроднадзора Сидорова А.Г. на Всероссийском селекторном совещании: Оптимизация экологического надзора. Предварительные итоги – 2017. Задачи и перспективы. Режим доступа: rpn.gov.ru/selector2017.

² Земельный кодекс РФ. Ст. 57.

методы компостирования, снизить часть отходов, подлежащих захоронению, и получать, например, из минеральной составляющей вторичные строительные материалы, реализация которых позволяет вернуть часть вложенных средств. В частности, этот метод эффективен при рекультивации моносвалок строительного мусора и грунтов, полученных в результате строительных и горнодобывающих работ;

3) метод фиксации загрязнителей на месте — санирование территории без вывоза отходов и обеспечение санитарных и технических условий для дальнейшего ее использования; используется при санации относительно больших площадей, когда вывоз отходов оказывается весьма дорогостоящим и требует значительных затрат времени или невозможен в силу других обстоятельств (например, в результате обводнённости территории или свалки). В этом случае техногенный грунт должен быть изучен, установлены его влияние на грунты и грунтовые воды и возможность эмиссии вредных веществ в окружающее пространство и определено техническое решение, обеспечивающее консервацию свалочных грунтов и устранение их вредного влияния на окружающую среду (грунты, грунтовые воды, воздух). Способ санирования выбирают в зависимости от конкретных условий территории, места ее расположения, объемов и свойств свалочного грунта, плана перспективной застройки, стоимости, временных затрат и возможностей инвестора.

Для рекультивации полигонов (свалок) чаще всего применяются методы фиксации загрязнителей на месте, состоящие из двух этапов — технического и биологического. Технический этап заключается в разработке технологических решений по устройству защитных экранов основания и поверхности полигона, сбору и утилизации биогаза, фильтрата и поверхностных сточных вод. Биологический этап рекультивации включает в себя комплекс агротехнических и фитомелиоративных мероприятий, направленных на восстановление нарушенных земель и заключается в подборе ассортимента деревьев, кустарников, трав с их последующей посадкой.

В зависимости от функционального назначения и использования территории после рекультивации определяют технические решения и объем работ с учетом всех неблагоприятных факторов, сопутствующих техногенным последствиям. Как правило, в большинстве случаев, для решения проблемы необходимо предусмотреть устройство финального рекультивационного многофункционального покрытия в сочетании с мероприятиями по сбору фильтрата и свалочного газа¹.

¹ См.: Беловолов А.А. Рекультивация полигонов по захоронению различных видов отходов. Краснодар, 2015. 480 с.

Директивы Европейского совета о полигонах также приписывают устройству противофильтрационных экранов полигонов захоронения опасных и неопасных отходов, предотвращающих проникновение осадков в отходы, а также утечку биогаза, образующегося в теле полигона¹. Как следствие, сокращается количество фильтрата, прекращается возгораемость отходов, и в результате минимизируется загрязнение воздушного бассейна².

Слои рекультивационного покрытия обычно наносят в следующей последовательности: предварительно разравнивают отдельные неровности на поверхности полигона, после чего выполняют общую планировку всей поверхности с приданием ей незначительного уклона в сторону общего понижения рельефа; затем отсыпают выравнивающий слой толщиной не менее 0.5 м. При образовании в теле полигона биогаза, по верху выравнивающего слоя устраивают слой из газопроводящего материала, например, песка, толщиной не менее 0.3 м. После этого по верху газопроводящего слоя выполняют противофильтрационный экран, состоящий из двух слоев глины толщиной по 0.25 м каждый и слоя синтетической рулонной изоляции толщиной не менее 2.5 мм. Для устройства противофильтрационного экрана используют глину с коэффициентом фильтрации не менее 5- 10-10 м/с. Сверху синтетической изоляции укладывают дренарующий слой из минерального грунта с коэффициентом фильтрации 1-10-3м/с. Далее отсыпают слой потенциально плодородного грунта толщиной 0.7...0.85 м, по верху которого наносят плодородный слой почвы толщиной 0.15...0.3 м³.

Основная задача полигона как природоохранного объекта – надежно хранить отходы до завершения процесса их нейтрализации. Поэтому при подборе материалов для защитных экранов полигонов необходимо учитывать, что экран должен быть устойчив к внешним воздействиям и обеспечивать надежную изоляцию тела полигона, предотвращающую негативное воздействие на окружающую среду⁴. Кон-

¹ *Слюсарь Н.Н., Загорская Ю.М., Шлее Ю.* Современные подходы к рекультивации свалок и полигонов захоронения твердых бытовых отходов // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Урбанистика. 2012. № 4 (8).

² *Теплякова Т.Е., Малюхин Д.М., Бакина Л.Г.* Особенности формирования растительного покрова на новых видах органогенных субстратов при рекультивации полигона твердых бытовых отходов // Биосфера. 2014. № 2. Т. 6.

³ *Дабахова Е.В., Дабахов М.В., Самоделкин Н.С.* Перспективы использования отходов при рекультивации полигонов ТБО. Н. Новгород, 2014. 20 с.

⁴ *Михайлов Н.В.* Рекультивация полигонов с использованием геосинтетических материалов. М., 2009. 16 с.

струкцию изоляционного экрана можно определить только на основе конкретных данных инженерно-геологических изысканий и плана перспективного развития территории. На этапе разработки проектов рекультивации полигонов ТБО важно определить необходимость применения технических решений, отсутствие которых может привести к риску пагубных последствий для окружающей среды, а именно: 1) из-за отсутствия газового дренажа происходит либо горение полигона, либо возможен несанкционированный выход свалочного газа на поверхность, что может привести, в том числе, и к взрыву; 2) из-за отсутствия ливневого дренажа возможен смыв плодородного слоя и оголение свалочного грунта (в худшем случае); 3) из-за отсутствия армирующих или противоэрозионных материалов возможен смыв или сползание плодородного слоя или образование пустот и провалов; 4) отсутствие геосинтетического слоя изоляции ведет к риску возникновения вредных эмиссий в окружающую среду, что, в свою очередь, ведет к потере смысла проведения рекультивационных мероприятий, поскольку они направлены именно на предотвращение воздействия на окружающую природную среду; 5) также в большинстве случаев не предусматривается комплекс мероприятий по предотвращению дальнейшего поступления фильтрата в подстилающие грунты и грунтовые воды. Чаще всего оставляют необслуживаемыми дренажную канаву и отстойник, который со временем (при отсутствии вывоза) переполняется.

Следует также учитывать то обстоятельство, что большинство полигонов ТБО строилось более 30 лет назад, а в то время не проводилось работ по организации геосинтетических экранов основания, в лучшем случае — экранирование слоями глин. Фильтрат, высачивающийся из тела полигона, является чрезвычайно опасной сточной жидкостью, степень загрязнения которой в разы превышает загрязненность обычных промышленных стоков, что приводит к разложению глиняного замка уже в течение первых 8-12 лет жизненного цикла полигона. В таком случае принято использовать различные отсекающие конструкции – стены в грунте, шпунт, противofильтрационные завесы и т.л.

Большое значение имеют перспективный план дальнейшего использования территории, функциональное назначение зданий и сооружений, которые предполагается разместить на санируемом пространстве (индустриальная зона, склады, рекреационная зона, жилая застройка и др.), определяющих уровень санитарных требований к санируемой территории. Анализ и обобщение вышеуказанных параметров позволят разработать концепцию санирования, определить требуемые мероприятия, выбрать технологические решения и строительные материалы.

Таким образом, вопрос о новом использовании загрязненной территории – это комплексная техническая и экономическая задача. Успех ее решения определяется уровнем проектного менеджмента, который должен быть осуществлен на самых ранних стадиях проекта, и уровнем технической компетенции проектировщика и разработчика концепции проекта. Это требует подготовки и переподготовки высококвалифицированных строительных кадров, эколого-экономической ориентации, обобщения и освоения зарубежного опыта, создания новой нормативно-технической базы по инженерным изысканиям, расчету и проектированию сооружений на загрязненных территориях.

Проблема обращения с отходами производства и потребления была и остается одной из наиболее актуальных в настоящее время. Очень важно проводить своевременную рекультивацию полигонов (свалок), так как эти объекты являются опасными источниками воздействия на окружающую среду и здоровье человека. В процессе рекультивации к каждому полигону нужен особый инженерный подход. Тем не менее, для максимально полного восстановления нарушенных территорий и снижения негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека, следует придерживаться общих принципов рекультивации полигонов ТКО.

■ **Землякова Г.Л.**

ведущий научный сотрудник ИГП РАН,
д-р юрид. наук, доцент

Ограничение прав собственника, не использующего земельный участок, в аспекте реализации принципа сохранения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые проблемы применения норм законодательства о невозможности государственной регистрации сделок с не используемым земельным участком из земель сельскохозяйственного назначения. Ключевые слова: земельный участок, земли сельскохозяйственного назначения, невозможность государственной регистрации сделок, исключение из гражданского оборота.

Abstract. in article some problems of applying the norms of the law on the impossibility of state registration of transactions with not used land plot from the agricultural land are considered.

Keywords: land plot, agricultural land, impossibility of the state registration of transactions, exclusion from civil turnover.

Одним из основных принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения является принцип сохранения целевого использования земельных участков.

По данным Министерства сельского хозяйства РФ наибольшее количество правонарушений, выявленных в 2015 и 2016 гг., связано с невыполнением требований и обязательных мероприятий по улучшению земель (ч. 2 ст. 8.7 КоАП) и неиспользованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (ч. 2 ст. 8.8 КоАП). Причем количество нарушений ч. 2 ст. 8.8 КоАП возросло с 4597 в 2015 г. до 5250 – в 2016 г.¹ Неиспользование земель выявлено на 85,5 % площади земель, в отношении которых были проведены проверки в 2016 г.²

В целях вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, а также совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их ненадлежащем использовании или неиспользовании по назначению был подготовлен Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» (далее – Закон № 354-ФЗ)³, которым была изложена в новой редакции ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте земель).

В соответствии с п. 6 ст. 6 Закона об обороте земель орган государственного земельного надзора направляет в Росреестр заявление о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок или обременения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии, если в течение

¹ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году. М., 2018. С. 101.

² Там же. С. 103.

³ Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и иные законодательные акты Российской Федерации».

трех и более лет подряд с момента выявления факта неиспользования земельного участка по целевому назначению участок не используется для ведения сельского хозяйства. Данная норма закона, исключающая возможность отчуждения нерадивым собственником своего земельного участка в течение неопределенного периода времени, вызывает ряд вопросов.

Во-первых, не вполне понятен смысл установления фактически запрета на совершение сделок с таким земельным участком, особенно в период до начала рассмотрения судом дела о его изъятии. Возможно, за этот период обладатель такого участка мог бы найти покупателя – более эффективного собственника. Тем более если земельный участок не рентабелен, то в соответствии со ст. 6 Закона об обороте земель на его реализацию до момента приобретения в государственную собственность субъекта РФ уйдет не менее года. «Все это время ценные земли сельхозназначения будут фактически выведены из хозяйственного оборота»¹. Дальнейшая судьба земельного участка, который оказался не нужен ни одному пользователю после его изъятия у собственника, не известна².

Во-вторых, запись в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения или обременения такого земельного участка до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии (далее – запись в ЕГРН), по сути, ограничивает права собственника на распоряжение своим участком. Ведь согласно п. 2 ст. 8.1 ГК РФ права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом.

Является ли рассматриваемое ограничение права собственника земельного участка и свободы его экономической деятельности, вводимое Законом об обороте земель, необходимым в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав

¹ Самончик О.А. Совершенствование правового регулирования изъятия неиспользуемых земель в контексте обеспечения рационального землепользования // Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании. IV Московский юридический форум. XII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): Материалы конференции. В 4 ч. М., 2017. Ч.2. С. 174-179.

² Там же.

и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ), вопрос, как минимум дискуссионный.

Представляется, более эффективным было бы законодательно обязать его к продаже такого участка в течение, например, тех же трех лет с момента выявления факта неиспользования земельного участка по целевому назначению, и при этом увеличить размер административного штрафа, который подлежит взысканию с собственника, который не начал в течение этого срока использование участка и не продал его.

В-третьих, из ст. 36.1 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» можно сделать вывод о том, что рассматриваемая запись в ЕГРН будет значиться в течение значительно более длительного срока, чем до «завершения рассмотрения судом дела о его изъятии», даже если под этим термином понимать момент вступления решения суда об изъятии участка в законную силу. Причем спрогнозировать максимально возможный срок, в течение которого эта запись будет числиться в ЕГРН практически невозможно. И на протяжении всего этого времени земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения будет исключен из гражданского оборота.

Таким образом, реализация указанных норм, введенных Законом № 354-ФЗ, изначальной целью разработки которого было вовлечение в оборот неиспользуемых земель, не может в полной мере способствовать реализации принципа сохранения целевого использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

■ **Злотникова Т.В.**

зав. кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии, д-р юрид. наук, заслуженный эколог РФ, профессор, академик РЭА

Об эффективности судебной защиты экологических прав граждан

Аннотация. На примере принципов охраны окружающей среды показаны последние «либеральных» преобразований современного законодательства. Раскрыты

причины и на конкретном примере показана низкая результативность судебной защиты экологических прав граждан и ценнейших участков ООПТ.

Ключевые слова: принципы экологического законодательства, судебная защита экологических прав граждан, зонирование ООПТ.

Abstract. The example of environmental protection principles shows the consequences of "liberal" transformations of modern legislation. The reasons are revealed, and a concrete example shows the low impact of judicial protection of the environmental rights of citizens and the most valuable areas of protected areas.

Key words: principles of environmental legislation, judicial protection of environmental rights of citizens, protected areas.

Статья 42 Конституции РФ, посвященная триединству экологических прав российских граждан, не содержит одновременно гарантий соблюдения этих прав, в отличие от большинства прочих конституционно-обусловленных прав. Это не досадное упущение авторов Основного закона, а вполне осознанная правовая норма, ведь экологические права граждан являются наиболее нарушаемыми. Обоснование правоты этого тезиса можно найти, обратившись к теоретическому наследию выдающегося ученого О.С. Колбасова, чьей памяти посвящена данная конференция. В своих трудах он сформулировал главные принципы права, причем, не только экологического.

В «Завещание экологам»¹ он рассматривает экологическое право, в качестве ключевого регулятора общественных отношений, провозглашая его исключительную историческую миссию «стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти». Как же точно и значимо им дана характеристика одного из главных понятий экологического права: «природа (природная среда, природные богатства) как один из атрибутов имущества, как объект для наживы, для умножения частной, групповой или национальной собственности. Все остальные достоинства, полезности природы затушевывались, отодвигались на второй план или вообще не замечались. Право никогда не воспринимало природу всесторонне, в полной и полезной ценности, полном объеме, в ее целостности. Это можно сказать принцип права...». Сегодня эти слова звучат еще более актуально. В другой фундаментальной работе² О.С. Колбасов прозорливо сформулировал главный тезис современной цивилизации: «Если признать, что

¹ Колбасов О.С. Завещание экологам. С.89,90.

² Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. №10. С.35.

окружающая среда - это природная среда и что от качества данной среды зависит быть или не быть человечеству, то мир, экономика, общество, демократия становятся ступенькой ниже». К сожалению, эти мысли выдающегося ученого и гражданина часто реализуются со знаком «наоборот».

Примеров этого накопилось немало, в контексте темы конференции приведу один, касающийся принципов экологического законодательства. Если сравнить принципы в ныне действующем ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ с принципами, провозглашенными законом-предшественником с почти одноименным названием, то можно увидеть антиэкологическую динамику. При значительно возросшем общем количестве принципов современного экологического закона страны (23 вместо 7), прежняя редакция «потеряла» главный экологический принцип - «приоритета охраны жизни и здоровья человека», изъятие которого из основных принципов охраны окружающей среды послужило как маркером антиэкологичности современных изменений всего законодательства, так и катализатором таких процессов.

Все подобные ревизии законодательства по либерализации экологических норм, не могли не сказаться на правоприменении и, как следствие, на возросшем количестве нарушенных прав граждан.

В повседневной действительности природоохранные и правоохранительные органы зачастую воспринимают правовые постулаты основных принципов, как декларативные слова, а не как четко сформулированные правовые конструкции. Аналогичные тенденции наблюдаются и в судебной практике. Суды, по-прежнему, не хотят признавать принципы, составляющие основу земельного и экологического законодательства, хотя в них заложены четкие и конкретные приоритеты и запреты, которые необходимо учитывать в спорах по защите прав граждан.

Современное отношение к особо охраняемым природным территориям (ООПТ) можно считать надежным маркером антиэкологичности не только законодательной, исполнительной, но и судебной власти. Суды, неохотно рассматривают такие споры с учетом норм ст.120 Конституции РФ, т.е. законно и беспристрастно. Для иллюстрации такой оценки можно привести пример судебной защиты самых ценных природных участков Сочинского национального парка с

¹ Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды».

наличием многих видов «краснокнижных», т.е. редких и исчезающих представителей живой природы. После публичных заверений Президента РФ об обязательных мерах в рамках компенсации «олимпийского ущерба» неповторимой кавказской природе, Минприроды России направило заявку в конвенционный Комитет мирового природного наследия ЮНЕСКО о включении этих участков хребта Аибга в состав государственного природного биосферного заповедника «Западный Кавказ», являющегося объектом всемирного природного наследия. Но пока заявка по приданию этой территории более высокого охранного режима и статуса мирового наследия находилась на рассмотрении, в одночасье, весь маховик природосберегающих процедур для уникальных участков кавказской природы развернулся вспять: эти участки кавказских склонов приглянулись для расширения коммерческих объектов горнолыжного спорта с сопутствующей инфраструктурой. Природоохранное ведомство, при наличии публичных заверений Президента РФ и вышеуказанной заявки в Комитет ЮНЕСКО, переводит эти ценнейшие участки земель из «заповедной» зоны Сочинского национального парка в зону «рекреационного использования»¹, т.е. в зону активной эксплуатации. И при этом, Минприроды заявило, что «необходимость скорейшего выполнения международных обязательств Российской Федерации в части выполнения Плана компенсационных мер в рамках экологического сопровождения XXII Олимпийских зимних игр...» отпала².

Очевидно, такие действия природоохранного ведомства противоречат положениям целого ряда российских законов, международным обязательствам и Конституции России. Но Верховный Суд занял неправовую позицию, признав незаконные действия Минприроды России правомочными³. Так, в который раз победили не законность, не приоритет экологических прав граждан, вступившихся за сохранение кавказских особо ценных природных комплексов, не конституционный постулат о правовом государстве, а коммерческие интересы, о чем прозорливо указывал и предупреждал основатель отечественного экологического права О.С.Колбасов десятки лет назад.

¹ ЮНЕСКО изучает заявку на расширение объекта наследия Западный Кавказ. Режим доступа: gia.ru>20151022/1306432127.html.

² Заповеднику заказано расширение Минприроды пересматривает планы природоохранных мероприятий после Игр в Сочи // Коммерсантъ. 2015. 26 окт. №197. С. 5.

³ Решение ВС РФ от 24.03.2016 № АКПИ16-2.

■ **Лизикова М.С.**

научный сотрудник сектора предпринимательского
и корпоративного права ИГП РАН,
канд. юрид. наук

Международно-правовое регулирование ответственности за ядерный ущерб: проблемы и перспективы

Аннотация: В статье рассмотрены проблемы существующих международно-правовых режимов ответственности за ядерный ущерб и перспективы их разрешения. Отмечено, что создание глобального режима ядерной ответственности невозможно без тщательного анализа и пересмотра принципов ответственности за ядерный ущерб, с целью достижения соответствия принципам устойчивого развития, отраженным в современном международном экологическом праве, а также без содействия созданию такого режима со стороны максимального числа государств. Ключевые слова: гражданская ответственность за ядерный ущерб, принципы международного экологического права, принципы ответственности за ядерный ущерб, атомная энергетика, правовое регулирование использования атомной энергии.

Abstract. The article deals with the problems of existing international legal regimes of liability for nuclear damage and possible ways of their resolution. It is noted that the establishment of a global nuclear liability regime is impossible without a thorough analysis and revision of the principles of liability for nuclear damage, with the aim of achieving conformity with the principles of sustainable development, as reflected in modern international environmental law, as well as facilitate the creation of such a regime from the maximum number of States.

Keywords: civil liability for nuclear damage, principles of international environmental law, principles of liability for nuclear damage, nuclear energy, legal regulation of the use of nuclear energy.

Предотвращение вреда, наносимого окружающей среде и населению, в результате человеческой деятельности, – проблема, которая с развитием технологического прогресса, с каждым годом становится все актуальнее. Когда же речь идет о деятельности в такой потенциально опасной сфере, как использование атомной энергии, где ущерб от ядерных инцидентов может иметь глобальный долговременный трансграничный характер, вопросы обеспечения ядерной безопасности выходят на первый план. Одним из основных элементов обеспечения ядерной безопасности, требования которой и направлены на предотвращение вреда, причиненного жизни и здоровью людей, и окружающей среде, является нормативное закрепление международной ответственности за ядерный ущерб.

Существующие в настоящее время международно-правовые режимы ответственности за ядерный ущерб основываются на положениях Парижской конвенции об ответственности перед третьей стороной в области использования атомной энергии 1960 г., Брюссельской дополнительной конвенции 1963 г., Протоколов к ним 2004 г., Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., Протокола о внесении поправок в Венскую конвенцию 1997 г., а также нацеленного на создание единого режима гражданской ответственности за ядерный ущерб Совместного протокола о применении Венской конвенции и Парижской конвенции 1988 г. В этом ряду следует назвать и еще не вступившую в силу Конвенцию о дополнительном возмещении за ядерный ущерб 1997 г.

Произошедшая в 2011 году авария на японской АЭС «Фукусима-1», послужила своего рода «катализатором реального прогресса в глобальном режиме ядерной безопасности»¹. Она выявила проблемы и в механизмах ответственности за ядерный ущерб, а также показала необходимость модернизации существующего международного правового регулирования в этой сфере.

К числу требующих разрешения проблем, в первую очередь, относится неинтегрированность принципов устойчивого развития в существующие правовые режимы ответственности за ядерный ущерб², что порождает противоречие между ними. Так, принципу «загрязнитель платит» не соответствует предусмотренная конвенциями исключительная ответственность оператора ядерной установки и ограничение размеров его ответственности, принципу равенства поколений - установленные существующими режимами сроки требований в случае причинения вреда здоровью человека, которые в силу долговременности радиационного воздействия могут оказаться короче предусмотренных и негативно сказаться на правах будущих поколений, принципу эффективного доступа к судебным и административным процедурам, включая возмещение и средства правовой защиты, - исключительность юрисдикции судов государства ядерной установки и финансовая недоступность для пострадавших.

¹ *Reyners P.* A new world governance for nuclear safety after Fukushima? // *International Journal of Nuclear Law*, 2013 Vol.4 No.1, pp.63 – 77.

² *Bhattacharjee S.* Looking through the prism of international environment and human rights law – *International Civil Nuclear Liability Law and a call for Indian exceptionalism* // *International Journal of Nuclear Law*, Vol. 3, No. 4, 2012, pp. 276-291.

Все это, как справедливо отмечается в юридической литературе¹, требует тщательного анализа и пересмотра основ ответственности за ядерный ущерб, приведения их в соответствие принципам современного международного экологического права, разработки специальных механизмов возмещения ущерба на случай превышения размеров ответственности оператора и механизмов правовой помощи пострадавшим в результате ядерного инцидента, уточнения состава и размера ядерного ущерба, причинно-следственных связей между ним и причиненным вредом здоровью и окружающей среде, и должно найти свое отражение в едином глобальном правовом режиме ответственности за ядерный ущерб.

На необходимость создания такого режима неоднократно указывало МАГАТЭ, рассматривая в качестве его основы Конвенцию о дополнительном возмещении за ядерный ущерб 1997 г. Кроме того, в 2012 г. Международной группой экспертов по ядерной ответственности МАГАТЭ (ИНЛЕКС) были разработаны и адресованы государствам-членам рекомендации по мерам содействия установлению глобального режима ядерной ответственности². В число предусмотренных мер вошли необходимость участия в глобальном режиме ядерной ответственности всех государств независимо от наличия в них ядерных установок, разработка и принятие национальных законов, согласующихся с существующими конвенциями о ядерной ответственности, увеличение сумм компенсации и финансового обеспечения сверх минимальных сумм, предусмотренных существующими конвенциями. На сегодняшний день продолжение содействия установлению глобального режима ядерной ответственности и оказание государствам помощи в присоединении к международным конвенциям об ответственности за ядерный ущерб и следовании Рекомендациям ИНЛЕС является одним из приоритетных направлений деятельности МАГАТЭ³.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что необходимость создания глобального режима ответственности за ядерный

¹ *Кожеуров Я.С.* Международно-правовые аспекты возмещения ядерного ущерба, причиненного аварией на АЭС «Фукусима -1» // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 6. С. 767-774; *Стальмахов К., Шкрабаев А.* Некоторые вопросы регулирования гражданской ответственности за ядерный ущерб // Индекс безопасности. № 1 (116). Т. 22. С. 56-70.

² План действий МАГАТЭ по ядерной безопасности – ядерная ответственность. Режим доступа: www.iaea.org/sites/default/files/17/11/actionplan-nuclear-liability.pdf.

³ Nuclear Safety Review 2018 IAEA/NSR/2018. Режим доступа: www-legacy.iaea.org/About/Policy/GC/GC62/GC62InfDocuments/English/gc62inf-3_en.pdf.

ущерб не только сохраняет свою актуальность, требуя устранения существующих проблем, но и приобретает особое значение. Это связано с расширением географии ядерной энергетики, вызванной разворачиванием ядерно-энергетических программ государствами Южной Азии, которые не являются участниками существующих международных конвенций об ответственности за ядерный ущерб и не имеют национального законодательства, регулирующего эти вопросы. Кроме того, опыт Японии, также не являющейся стороной международных конвенций о ядерной ответственности, при преодолении последствий аварии на АЭС Фукусима наглядно показал необходимость присоединения к международным договорам в этой области. Таким образом, режим ответственности за ядерный ущерб будет эффективным лишь при условии присоединения к нему максимального числа государств.

■ Липски С.А.

зав. кафедрой земельного права
Государственного университета
по землеустройству, д-р экон. наук, доцент

Неоднократные изменения объема прав собственников земельных долей как следствие непоследовательности государственной земельной политики в правотворческой деятельности

Аннотация: В статье рассмотрены решения законодателя по изменению прав собственников земельных долей. При этом выявлены специфика их образования и изменение их правового статуса, а также главная из связанных с ними проблем – противоречие между гражданами, которые стали их собственниками, и агрохозяйствами. Указанные решения характеризуются: 1) приоритетом текущих задач над стратегическими целями; 2) непоследовательностью; 3) игнорированием множества экономических, правовых и социальных реалий; 4) отсутствием стратегии. Ключевые слова: земельная политика, сельскохозяйственные угодья; земельный участок; земельные доли; приватизация; долевая собственность

Abstract. The article considers solutions of the legislator to change the rights of owners of land shares. The author reveals the specifics of their education and changes in their legal status, as well as the main problem associated with them – the contradiction between the citizens-owners of shares and agricultural enterprises. These solutions

have the following properties: 1) the priority of current tasks over strategic goals; 2) impermanence; 3) ignoring many economic, legal and social realities; 4) lack of strategy.

Keywords: land policy, agricultural land; land plot; land shares; privatization; share ownership.

Одним из наиболее принципиальных результатов аграрно-земельной реформы 1990-х гг. стало образование земельных долей. Вплоть до принятия в 2002 г. ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон об обороте сельхозземель) их правовой статус не был должным образом определен и имелись разные его понимания: 1) как части земельного массива колхоза-совхоза, 2) как права на выдел «своего» участка или 3) как доли в общей собственности всех работников конкретного агрохозяйства (и иных, приравненных к ним лиц – пенсионеров этого хозяйства, сельских врачей, учителей и т.п.).

Но и после принятия указанного Закона проблема долей, возникшая в первую очередь из-за способа и условий их образования, не была решена. Это обусловлено глубинным противоречием между ключевыми участниками сельской жизни: 1) гражданами, ставшими собственниками земли, но не способными организовать их использование, и 2) агрохозяйствами, объективной потребностью для которых является осуществление на указанных землях процесса сельскохозяйственного производства. Поэтому уже более 20 лет имеются две вполне реалистичные альтернативы дальнейшего развития ситуации с земельными долями: социальный вариант, – трансформация земельных долей в рамки, соответствующие гражданскому законодательству о долевой собственности, т.е. их существование на длительную перспективу, как полноценного элемента рыночных земельных отношений в аграрном секторе. Этот вариант больше соответствует интересам граждан-собственников земельных долей; экономический (производственный) вариант, т.е. ликвидация института земельных долей, как временного инструмента реорганизации сельскохозяйственного производства (постепенная, через ограничение возможностей дольщиков или даже единовременная). Этот вариант больше отражает интересы агрохозяйств.

Позиция федерального законодателя относительно приоритетности этих вариантов менялась. Сначала это был скорее социальный вариант¹, но не закрепленный на уровне закона. Принятие Закона

¹ *Лойко П.Ф.* Современное многоукладное землепользование (некоторые аспекты теории, мировой и отечественной практики). М., 2001. С. 76; *Мисник Г.А.*

об обороте сельхозземель, казалось бы, принесло законодательную определенность в вопросах, связанных с приватизированными в 1990-х гг. сельскохозяйственными угодьями, и хотя в нем были несколько ограничены права собственников долей, в целом его идеология оставалась в прежнем русле социального варианта.

Однако в 2005 г. в интересах агрохозяйств в этот Закон были внесены принципиальные поправки, которые существенно ограничили права граждан-собственников долей по распоряжению ими. А после того, как законодатель разрешил признавать муниципальной собственностью даже такую земельную долю, у которой имелся гражданин-собственник (не распоряжавшейся ею в течение 3 и более лет – как не востребовавшую)¹, социальный вариант решения проблемы земельных долей окончательно сменился на альтернативный (экономический).

Кроме того, к настоящему времени в России легализованы два понятия: «земельная доля» (в 2002 г.) и «не востребовавшая земельная доля» (в 2010 г.). Но также в современном российском аграрном землепользовании существует и общая долевая собственность на земельные участки, возникшая вне связи с реорганизацией агрохозяйств в 1990-х гг. При этом Закон об обороте сельхозземель не дает ответа на вопрос – это такие же земельные доли или нет. Также возникает вопрос, надо ли применять к такой общей долевой собственности (возникшей по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством), нормы и ограничения, установленные для «обычных» земельных долей?

Характеризуя в целом произошедшие за 20 с лишним лет изменения законодательно закрепленных прав собственников земельных долей, отметим, что: при проведении государственной земельной политики все это время прослеживался приоритет текущих задач над стратегическими целями; для решения текущих задач широко применялся законодательный механизм (причем, без каких-либо оговорок по срокам действия прав и процедур); принимаемые решения были непоследовательны (как в относительно «незначительных» вопросах – круг лиц, становившихся собственниками, так и в

Правовое регулирование гражданского оборота земель на современном этапе: перспективы развития. // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 11 (102). С. 76-80.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения».

глобальном – что вообще делать с земельными долями); при выработке указанных решений игнорировались экономические, правовые и социальные реалии (так, всячески стимулируемый выдел каждой отдельно взятой доли – фактически – парцелляризации сельскохозяйственного землепользования ничем не обоснован, а решение распространить действие норм гражданского законодательства при принятии Закона об обороте сельхозземель на земельные доли не учитывало ни их правовой природы, ни наиболее распространенной тогда на практике структуры сделок с ними – преобладала аренда, которая оказалась запрещена этим Законом; интересы широкого слоя собственников долей с 2005 г. ущемлены); в отношении земельных долей отсутствует стратегия на перспективу – это долговременный институт нового аграрного сектора и сельскохозяйственного землепользования или временный инструмент реформирования земельных отношений, однократно примененный в конце прошлого века?

■ **Машкова Т.Ю.**

зам. декана гуманитарного факультета,
ст. преподаватель кафедры земельного права
и государственной регистрации недвижимости
Московского государственного университета
геодезии и картографии

Принцип платности земельного законодательства и безвозмездное выделение земельных участков

Аннотация. Новые правовые механизмы специального закона и жесткие сроки процедур безвозмездного предоставления «дальневосточного гектара» привели к сложностям его применения, и, как следствие, к нарушению конституционных прав граждан. Дана оценка предлагаемого к созданию в дальневосточном регионе нового судебного института – инвестиционных судов.

Ключевые слова: безвозмездное предоставление земельных участков, «дальневосточный гектар», защита земельных прав граждан, инвестиционные суды.

Abstract. New legal mechanisms of special law and strict deadlines of procedures of gratuitous provision of "Far Eastern Law" lead to difficulties of its application. As a result, it leads to violation of constitutional rights of the citizens. Here is provided the evaluation of creation in the Far Eastern region of new judicial institution – investment courts.

Key words: gratuitous allocation of land parcel, "Far Eastern hectare", protection of land rights of citizens, investment courts.

Основные принципы земельного законодательства, предусмотренные в ст.1 ЗК РФ, находят свое развитие и конкретизацию в последующих его главах и в других законодательных актах. Так, принцип 6: «приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия,...ограничивается или запрещается ...», находит свое правовое развитие и углубление в отдельных самостоятельных главах Земельного кодекса РФ (гл.14 «Земли сельскохозяйственного назначения»; гл.17 «Земли особо охраняемых территорий и объектов»; гл.18 «Земли Лесного Фонда, земли Водного Фонда и земли запаса»; гл.19 «Зоны с особыми условиями использования территорий»). Кроме того, положения этого принципа реализованы и развиты в нескольких специальных федеральных законах, в частности, в ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», в Лесном кодексе РФ, в ФЗ «О лечебных местностях и курортах» и ряде других.

Но среди принципов земельного законодательства есть исключительный, который легко может быть изменен на основании закона. Это принцип платности использования земли, согласно которому «любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ».

Именно с учетом указанного исключения и реализуется современная программа дальневосточного переселения российских граждан, действующая на основании безвозмездного предоставления любому россиянину одного гектара земли из состава земель государственной или муниципальной собственности субъектов Дальневосточного Федерального округа (далее – ДФО). В ноябре 2018 г. на основании Указа Президента РФ об изменении состава Федеральных округов РФ¹ ДФО прирос двумя сибирскими регионами. Таким образом, зона действия специального закона² (далее - ФЗ №119, закон

¹ Указ Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849».

² ФЗ от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа ...».

о «дальневосточном гектаре»), была расширена до 11 российских восточных регионов.

Целью программы переселения являются задачи изменения отрицательной демографической динамики в восточных регионах России и определенные геополитические интересы России. По данным Федеральной информационной системы на Дальний Восток. Российская Федерация¹ на начало марта 2019 г. воспользовались правом безвозмездного закрепления дальневосточных земельных участков около 130 тыс. российских граждан.

При этом, «дальневосточный закон» предусматривает обладателям безвозмездных земельных участков немало льгот и разнообразных преференций, включая такие меры государственной поддержки, как подъемные для переселения, льготные кредитование, квоты на заготовку древесины для строительства жилья и т.д.

Сложные правовые механизмы, прописанные в ФЗ № 119, приводят к трудностям его применения не только для заинтересованных граждан, но и для органов местного самоуправления, особенно на начальном этапе действия «дальневосточного закона». Муниципалитеты просто не успевали в установленные законом сроки сопроводить процесс безвозмездного выделения земли разработкой необходимых нормативно-правовых актов. Это послужило причиной массовых обращений о нарушениях прав граждан в надзорные, судебные инстанции и к Президенту РФ.

За массовое нарушение сроков рассмотрения заявлений граждан в Приморском крае привлечены к административной ответственности главы двух районов, а из-за срыва работы по предоставлению «дальневосточного гектара» руководитель Зарубинского городского поселения Хасанского района был освобожден от занимаемой должности².

Другим характерным для большинства дальневосточных регионов нарушением является наложение границ испрашиваемых претендентами на «дальневосточный гектар» земельных участков на принадлежащие ранее местным гражданам на праве собственности земельные участки. Такие правовые нестыковки связаны либо с недостаточным вниманием уполномоченных должностных лиц местных администраций к проверке достоверности границ предоставляемых гражданам в безвозмездное пользование земельных участков,

¹ Федеральная информационная система «На Дальний Восток.РФ».

² Более 300 нарушений выявлено при оформлении. Режим доступа: rg.ru>2017/02/08...dfo/bole...vyivleno...ofornlenii.

либо с несоответствием кадастровых планов местности реальному расположению давно полученных, но надлежащим образом не оформленных земельных участков. Почти во всех дальневосточных регионах не редки подобные спорные ситуации¹.

Новая дальневосточная земельная политика стимулирует и создание новых механизмов. Так, в последнее время активно обсуждается инициатива создания инвестиционных судов², хотя такой новый правовой инструмент заслуживает всесторонней дискуссии и взвешенных подходов. При этом, предусмотрен жесткий профессиональный отбор потенциальных кандидатов в судьи инвестиционных судов: наличие общего юридического стажа не менее 15 лет (либо в судебной системе, либо в банковской или финансовой сфере, либо в бизнесе), а также свободное владение английским языком. Предполагается, что такой новый судебно-правовой институт будет действовать в системе арбитражных судов, хотя предусмотрено его частичное наделение компетенцией в области уголовного права. Он создается для привлечения зарубежных инвесторов и должен впервые появиться во Владивостоке с учетом охвата территории опережающего развития, свободного порта Владивосток и территории специального административного района (САР).

Таким образом, новая государственная политика с использованием безвозмездного предоставления земель имеет свои характерные проблемы и особенности и решается по мере накопления опыта ее реализации.

■ Мисник Г.А.

профессор кафедры земельного
и экологического права РГУП, д-р юрид. наук

О совершенствовании системы вещных прав на земельные участки

Аннотация: в статье проводится сравнительный анализ права застройки и сервитута с позиций выявления преимуществ и недостатков названных видов ограниченных вещных прав. Автор отмечает наличие объективных предпосылок вве-

¹ Дачный участок жительницы Приморья отошел под дальневосточный гектар. Режим доступа: dv.kp.ru/daily/26667.7/3688117/.

² Правительство поддержало идею создания инвестиционных судов. «Известия». Режим доступа: iz.ru/...pravitelstvo-podderzhalo...sozdaniia...sudov 2018-09-11 16:14:52">.

дения института права застройки в законодательство Российской Федерации. К числу основных преимуществ права застройки автором отнесена возможность расширения оборота прав на земельные участки при сохранении целостности и устойчивости права собственности на земельный участок. Использование модели права застройки рассматривается как первый шаг на пути закрепления в законодательстве модели земельного участка как единого объекта, исключающей необоснованную дискрецию данного объекта в сфере оборота недвижимости.

Ключевые слова: земельный участок, оборот, право застройки, законодательство, право, застройщик, вещные, субъективные, гражданские, имущественные, сервитут.

Abstract. In the article the comparative analysis of the building right and easement from positions to identify the advantages and disadvantages of the aforementioned types of limited real rights. The author acknowledges the objective prerequisites introduction of building right in the legislation of the Russian Federation. The main advantages of the right of superficies author attributed the possibility of expanding traffic rights to land plots while preserving the integrity and sustainability of the ownership of the land. Using the model building right is seen as the first step towards fixing the model legislation of the plot as a single object, eliminating unjustified diskreciju of the object in the sphere of real estate.

Keywords: the land turnover, right of superficies, legislation, law, real estate developer, real, subjective, civil, property, easement.

Вопросы правового обеспечения многостороннего использования земель имеют давнюю историю. В XIV в., когда на Руси начался процесс обособления земельных владений¹, одновременно возник вопрос и об обеспечении публичных нужд, в частности прав на дороги, бечевники и прочие общие блага. Перед правоведами возник вопрос о том, обязан ли собственник земельного участка открывать доступ к своему участку для размещения дорог и иных объектов социального назначения и, если обязан, то на каких условиях. Следует признать, что не всегда вопрос решался с позиций равноценной компенсации потерь собственника. В Соборном Уложении 1649 г. предписывалась обязанность вотчинникам предоставлять право проезда через владения².

В современных условиях все большее признание получает концепция социального назначения института права собственности. Эта теория отвергает либеральную теорию права собственности, согласно которой назначение права собственности состоит в обеспечении частных интересов собственника. Как отмечал О.И. Крассов, «в доктрине зарубежного права весьма распространено мнение о том,

¹ Курдюновский В.И. К учению о легальных ограничениях права собственности на недвижимость в России. Одесса, 1899. С.91.

² Там же.

что право собственности утратило свой первоначальный абсолютный характер. Наиболее правильной характеристикой права собственности было бы признание ограниченного характера данного права, что связано с концепцией социальной функции собственности»¹.

Использование института сервитутов в наибольшей степени соответствует целям реализации социального назначения права собственности. Плата за установление сервитута является весьма символической и не покрывает потери собственника обремененного участка. Таким образом, можно утверждать, что обязанности собственника земельного участка по предоставлению возможности строить на земельном участке дороги и прочие линейные объекты является проявлением социальной функции собственности.

Однако современное понимание социальной функции собственности, в отличие от социального назначения гражданского права в советский период, предполагает одновременно обеспечения устойчивости права на недвижимое имущество. В связи с этим задачей правового регулирования данных отношений является развитие таких форм использования земель, которые, не разрушая конструкцию права собственности, обеспечивали бы многостороннее использование земель различными субъектами для различных целей.

Потребность в совершенствовании системы вещных прав на земельные участки обусловлена потребностями практики реализации земельного законодательства. Так, введению сервитута как формы использования земельных участков для строительства предшествовали поиски эффективного правового решения данной проблемы в судебной практике. Высший Арбитражный Суд РФ в 2010 г., рассматривая вопрос об основаниях использования лесного участка для строительства линейного объекта, пришел к выводу, что ограничения как по виду лесопользования, так и по числу лесопользователей возникают только в том случае, когда одновременное лесопользование одним земельным участком невозможно, а наличие в едином государственном реестре недвижимости записи об аренде недвижимой вещи не препятствует внесению в реестр записи о другом договоре аренды той же вещи². Дискуссионная позиция Высшего Арбитражного

¹ *Крассов О.И.* Право собственности на землю в странах Европы. М.: Инфра-М. 2014. С. 44.

² Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 июля 2010 г. №2111/10//.

Суда РФ свидетельствовала о необходимости совершенствования системы вещных прав на земельные участки в целях эффективно-го использования земель.

Совершенствование системы вещных прав на земельные участки может осуществляется по двум основным направлениям: во-первых, введение новых видов прав, что нашло отражение в закреплении в законодательстве положений о новых видах сервитутов; во-вторых, расширение содержания существующих прав на земельные участки, в частности закрепление права обладателя сервитута размещать линейные объекты на земельном участке, предоставленном в пользование.

Новые модели сервитутов (сервитуты, обременяющие иные ограниченные вещные права, публичные сервитуты как ограниченные вещные права) введены законодателем для упрощения процедуры приобретения права на земельный участок для размещения объектов социального назначения (линейных объектов), а также преодоления коллизий, препятствовавших многоцелевому использованию земель (в частности, использования земельных участков для целей недропользования, изыскательских работ). При этом законодатель отказался от существующих правовых моделей (договор временного пользования для изыскательских работ, договор аренды земельного участка для целей недропользования). Применительно к отношениям, связанным с размещением линейных объектов, сервитут был признан предпочтительным по сравнению с моделью права застройки. Поскольку институт сервитутов для целей строительства является новым правовым решением, нуждающимся в правовой оценке, представляется целесообразным провести сравнительный анализ названных правовых моделей – сервитута и права застройки – с позиций их эффективности.

Сервитут может устанавливаться принудительно по решению суда, что является преимуществом для застройщика. Однако процедура принудительного установления сервитута, которым обременяется земельный участок, находящийся в частной собственности, предполагает доказывание отсутствия иной возможности использования земель для удовлетворения искомых целей. Использование института сервитутов для рассматриваемых целей связано с увеличением количество судебных споров. Введение института публичного сервитута, который устанавливается в административном порядке, несмотря на то, что предполагает установление сервитута вопреки воле собственника и без судебной процедуры, не исключает

ет возникновение споров и увеличение расходов в виде судебных издержек.

Установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в аренде, вступает в противоречие с нормами, регламентирующими объем прав и гарантии защиты права аренды, лишая данное право юридической ценности. Сервитут может быть установлен на земельный участок, который ранее был предоставлен в аренду и предназначен для строительства. Таким образом, один земельный участок может принадлежать разным субъектам, имеющим право застройки. Обоснованность введения данной нормы вызывает сомнения, учитывая владельческий характер защиты права аренды.

Введение сервитута земельных участков, находящихся в аренде, является необоснованным также по причине ущемления прав арендатора в части передачи земельного участка другим лицам в порядке статьи 22 Земельного кодекса РФ. Арендатор земельного участка в этом случае лишается возможности выбора формы использования арендованного земельного участка. Арендаторы земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, являются в данном случае слабой стороной договора, что предполагает установление гарантий защиты их прав на случай установления сервитута. Действующее законодательство такие гарантии не предусматривает.

Законодательного решения требует также вопрос о структуре платы за установление сервитута – включает она убытки арендатора или нет, а, следовательно, исключается ли возможность взыскания убытков при сервитуте.

По существу, это проблемы нормативного обеспечения арендных отношений. Согласование данных норм должно получить нормативное закрепление. Пока данные нормативные акты не приняты, установление сервитута в отношении арендованного земельного участка следует рассматривать как ущемление прав арендатора земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Установление сервитута в принудительном порядке при недоказанности возможности перехода права к застройщику в ином порядке (уступка права, субаренда) недопустимо, поскольку применение данной процедуры нарушает один из основных принципов гражданского оборота – юридического равенства субъектов гражданских правоотношений.

Не определена в законодательстве и юридическая судьба объекта, построенного на основании сервитута – приобретает ли застройщик

право собственности на возведенный объект или на данный объект распространяются права собственника земельного участка.

Сервитут является основанием получения разрешения на строительство, а следовательно, обладатель сервитута также должен быть признан правообладателем земельного участка, что противоречит ст.5 ЗК РФ, которая не предусматривает данную категорию правообладателей земельных участков.

В соответствии со ст.51 Градостроительного кодекса РФ в качестве одного из условий для предоставления разрешения на строительство предполагает наличие у заинтересованного лица правоустанавливающего документа на земельный участок (это либо свидетельство о праве собственности на земельный участок, либо договор аренды земельного участка). Ст.41 ЗК предусматривает определение объема прав лиц, использующих земельный участок на основании сервитута исключительно договором.

Сравнительный анализ рассматриваемых видов ограниченных вещных прав позволяет выявить ряд преимуществ права застройки.

В литературе отмечаются политические и экономические предпосылки развития института застройки, состоящие в его универсальном характере, позволяющем осуществлять оборот данного права как в условиях существования частной собственности, так и при сохранении государственной собственности на земельные участки. Право застройки целесообразно и с позиций его экономической эффективности, поскольку не предполагает затраты застройщика на приобретение в собственность земельного участка¹.

Основное преимущество права застройки состоит в правовом обеспечении единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов. Право застройки не предполагает возникновение права собственности на построенный объект у застройщика, что характеризует преимущества данной модели по отношению к праву аренды. Введение права застройки существенно расширяет оборот прав на земельные участки, позволяя в перспективе перейти к модели земельного участка как единого объекта, включающего не только часть поверхности земли, но и объекты, расположенные в границах земельного участка, за исключением природных ресурсов, нуждающихся в самостоятельной охране.

¹ Копылов А.В. Вещные права на землю. М., 2000. С 160-161.

■ Пашова М.С.

профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук

Правовые основы добычи полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения?

Аннотация: данная статья посвящена вопросам несовершенства земельного законодательства, практики его применения, что способствует неоправданному использованию сельскохозяйственных угодий для добычи песка, а затем организации на них свалок.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, продовольственная безопасность, перевод земель из одной категории в другую, рекультивация земель.

Abstract. This article presents the issues of imperfection of land legislation, practice of its application, which contributes to the unjustified use of agricultural land for sand extraction, and then the organisation of waste dumping grounds.

Keywords: agricultural land, food safety, transfer of lands from one category to another, land re-cultivation.

Важность и значение земель сельскохозяйственного назначения, для каждого из нас трудно переоценить, поскольку являясь основным средством производства в сельском хозяйстве, они способствуют обеспечению продовольственной безопасности нашей страны¹ и национальной безопасности России в целом².

¹ См.: Указы Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года; от 30 января 2010 г. N 120 "Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации"; *Елисеев В.С.* О проблемах правового обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации // *Безопасность бизнеса.* 2015. N 3. С. 26 – 31; *Быстров Г.Е.* Мировой опыт обеспечения продовольственной безопасности и его использование в России // *Законодательство и экономика.* 2013. N 5. С. 5 – 9; *Власов В.А.* Продовольственная безопасность Российской Федерации как обязательное условие обеспечения ее реальной независимости // *Юридический мир.* 2010. N 10. С. 8 – 11; *Ведьшова Н.О.* Правовые проблемы обеспечения продовольственной безопасности РФ // *Пробелы в российском законодательстве.* 2008. N 1. С. 174 – 175 и др.

² *Бахаев Л.-А.Ш.* Обеспечение безопасности пищевых продуктов и определение угроз продовольственной безопасности // *Российский следователь.* 2015. N 4. С. 31 - 35.

Однако, самый ценный природный компонент окружающей среды — земля, зачастую, на почве коррупционной составляющей, оказывается незащищенной от кучки правообладателей, которые в угоду своих личных интересов, вместо производства сельскохозяйственной продукции, хищнически превращают продуктивные земли в полигоны. И это при наличии, многочисленной нормативной базы различного уровня, по правовому режиму данной категории земель, призванные регламентировать особую их охрану¹.

Например, в Конституции РФ, Земельном кодексе РФ (ред. от 03.08.2018), ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"(ред. от 27.06.2018), Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 N 683 и другом законодательстве, содержатся нормы о сохранении целевого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, а продовольственная безопасность России должна обеспечиваться путем предотвращения сокращения сельскохозяйственных угодий, истощения земельных ресурсов. Однако, на 40% земель сельскохозяйственного назначения, например, Московской области, добывается песок и другие полезные ископаемые². Вместо сохранения и преумножения плодородия земель сельскохозяйственного назначения, огромные территории плодородных, мелиорированных сельскохозяйственных угодий³, имеющих высокий производственный коэффициент, превращаются в свалки.

Минэкологии Московской области, получив все полномочия по лицензированию объектов до контрольно-надзорных⁴ первоначаль-

¹ Конституция РФ; Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об отходах производства и потребления" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018); *Сапожкина Т.И.* Споры в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного фонда // Арбитражные споры. 2016. N 4. С. 47 - 82.

² Обосновывая такое использование ссылкой на код 1.13, Классификатор ВПИ-2015, утвержденный Приказом Минэкономразвития РФ № 709 от 30.09.2015 "О внесении изменений в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. N 540".

³ Разработка карьеров приведет к тому, что подземные дренажные системы будут уничтожены, а земельные участки навсегда потеряют свою сельскохозяйственную значимость.

⁴ Постановление Правительства МО от 26.04.2013 N 277/12 (ред. от 17.04.2018)"Об утверждении Положения о Министерстве экологии и природопользования Московской области"; Постановление Правительства МО от 29.02.2016 N 147/5(ред. от 22.02.2017)"Об утверждении Положения о региональ-

но, во исполнение якобы решения президиума Госсовета по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса под председательством Президента РФ В.В. Путина, а именно реализации программы «Доступная рыба» для жителей Московской области и обеспечение населения товарной рыбой, предоставляют разрешения на производство работ строительства и обустройства рыбонагульных прудов, осуществления сельскохозяйственной деятельности для целей аквакультуры, производства товарной рыбы (рыбоводство), с попутной добычей строительного песка.

Так, 29 ноября 2016 г. в Министерстве экологии и природопользования Московской области, на заседании «круглого стола», обсуждался очередной проект строительства и эксплуатации рыбоводных нагульных прудов с попутной добычей песка в д. Никифоровское (площадью 40,3 га) и Власово 1 и 2 (площадью 78,2 га)¹ Одинцовского района. Аналогичные проекты принимались и по другим населенным пунктам сельского поселения Никольское Московской области, например, в Никольском, Пронском (площадью 90 га, глубиной 20 м)² и других. Однако вместо организации рыбоводных нагульных прудов карьеры засыпаются отходами³, создавая серъёз-

ном государственном экологическом надзоре, осуществляемом на территории Московской области, и Перечня должностных лиц Министерства экологии и природопользования Московской области, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора)".

¹ Находящиеся менее чем в 500 метрах от Москва-реки и 200 метрах от населенных пунктов, без установления санитарно-защитных зон. При этом размер санитарно-защитной зоны от жилой застройки до границ полигона должен составлять 500 м. См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.05.2001 N 16 "О введении в действие санитарных правил" (вместе с "СП 2.1.7.1038-01. 2.1.7. Почва, очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов. Санитарные правила")

² Водоносный горизонт в данной местности проходит на уровне около 10 метров, результаты распада и гниения сброшенных отходов будут попадать в водоносный горизонт и далее в колодцы и скважины местных жителей, которые являются единственным источником водоснабжения в деревнях и садоводческих товариществах! Данный карьер находится в окружении большого количества населенных пунктов, а также в непосредственной близости к детскому оздоровительному лагерю «Радуга» и государственному природному заказнику МГУ. Менее чем в 100 метрах от карьера протекает река Сетунь, которая впадает в Москва-реку. Загрязнение этой реки приведет к тому, что вредные и опасные вещества попадут в Москва-реку.

³ Как следует из сайта ООО «ТЭКА-СЕРВИС» «Подъездные пути к объектам компании имеют асфальтовое покрытие, что позволяет нашим партнерам опера-

ную экологическую угрозу местным жителям¹, подземным водам, Москве-реке, аэродрому Кубинка².

Инициатором указанных проектов является собственник данных земель ЗАО «Шарапово», бывший совхоз XX съезда КПСС (до реорганизации с тысячным коллективом, сейчас по разным сведениям от 10 до 50 учредителей). Вместо производства сельскохозяйственной продукции, то есть основного целевого назначения данной категории земель, правообладатель земель оформляет договоры аренды с субъектом, далеким от сельскохозяйственного производства, Обществом с ограниченной ответственностью «ТЭКА-СЕРВИС» (один учредитель) занимающегося разработкой песчаных карьеров и приемом отходов. За всё время деятельности указанное ООО не построило ни одного рыбонагульного пруда³. С самого начала сделка собственника земельного участка и арендатора по разведению рыбы, сохранению целевого назначения сельскохозяйственных мелиорированных земель была фиктивной (притворной), прикрывающей собой незаконную деятельность по уничтожению плодородного слоя на огромных территориях Подмосковья, добыче песка и созданию полигонов для отходов.

26 марта 2018 года, в Московской областной думе⁴, по мнению участников, в вопросе недропользования на землях сельскохозяйст-

тивно производить доставку, погрузку и выгрузку продукции в любое время», нарушая тем самым конституционные права и законные интересы местного населения на благоприятные условия жизнедеятельности и благоприятную окружающую среду.

¹ Нарушаются критерии места размещения, удаленности от детского оздоровительного лагеря «Радуга», государственного природного заказнику МГУ, происхождения: См. Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" //Собрание законодательства РФ. N 26. 29.06.1998. Ст. 3009.

² Кубинский аэродром, обслуживает гражданскую и военную авиацию и является тренировочной базой для пилотажных групп «Русские витязи» и «Стрижи».

³ Отсутствует строительство водотоков (для возможности спуска воды), укрепление откосов (для предотвращения обвалов краев пруда), сооружение дамб высотой 3-7 метров, а также сохранение отдельно от вскрышных пород плодородного слоя почвы, которого, согласно Отчету о геологическом изучении и разведке строительного песка при строительстве рыбоводных нагульных прудов на участках, должно быть более 220 тыс. куб. м.

⁴ За круглым столом «Проблемы правового регулирования добычи общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения при строительстве сельскохозяйственных объектов» принимали участие депутаты Московской областной Думы, министр сельского хозяйства и природопользования Московской области Андрей Разин, представители управления

венного назначения по просьбе крупнейших недропользователей поставили точку: принято решение, по которому, со слов первого заместителя Председателя Московской областной Думы Чаплина Н.Ю., все недропользователи должны в течение полугода перевести земли сельскохозяйственного назначения в земли промышленности, обещана помощь в этом вопросе. При этом отмечено как достижение, что только за последние три года в оборот введено 160 тысяч гектар земли. По мнению общественности, ученых¹ при сохранении земель сельскохозяйственного назначения, предприятия, деятельность которых нарушает почвенный покров, могут обязать снимать и хранить плодородный слой для рекультивации² земель сельскохозяйственного назначения и повышения плодородия малопродуктивных угодий, что явно не входит в их планы.... Другими словами... НЕТ земель сельскохозяйственного назначения и НЕТ проблем у «кучки» недропользователей, вопреки протестам жителей на публичных слушаниях, вынужденных жить рядом со свалками, массовым протестам, включая телевидение и другие СМ, вмешательства Одинцовской городской прокуратуры, Одинцовского городского суда, по решению которого земельный участок в деревне Пронское, вместо рекультивации опасными отходами должен быть приведен «в первоначальное состояние».

Судя по всему у недропользователей проблем с переводом сельскохозяйственных угодий в земли промышленности не будет, равно как с правовой основой таких мероприятий, учитывая позицию лиц и органов, решение которых зависит от них.

Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям, исполнительных органов государственной власти Московской области, члены Ассоциации участников рынка нерудных материалов Московской области и др.

¹ См.: *Боголюбов С.А., Кичигин Н.В.* Об угрозе причинения существенного вреда здоровью человека и окружающей среде // *Право и экономика.* 2009. № 10. С. 4 – 8; *Красов О.И.* Совершенствование правового регулирования рекультивации земель // *Экологическое право.* 2012. № 6. С. 2 – 8; *Тихомирова Л.А.* Многоаспектность деятельности по рекультивации нарушенных земель: особенности и проблемы правового регулирования. 2014; *Пономарев М.В., Филаткина Ю.Е.* Правовое регулирование обращения с твердыми коммунальными отходами: практика, проблемы, перспективы // *Адвокат.* 2016. № 1. С. 60 - 66.

² Рекультивация земель представляет собой мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почв, восстановления плодородного слоя почвы, создания защитных лесных насаждений.

В целом по стране практике катастрофического уменьшения земель сельскохозяйственного назначения способствует неприемлемая тенденция развития законодательства, направленная на стирание различий в правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения с другими категориями земель. Какие нормативные правовые акты позволяют это делать...

Например, по ст. 7 Федерального закона от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую «перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель. Данное исключение имеет место в промышленных масштабах БЕЗ каких либо ограничений по объемам выводимых площадей....даже для перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, указанных в пункте 4 статьи 79 Земельного кодекса Российской Федерации.

Примером является далеко не единичная практика ЗАО «Шарапово», разбазаривания огромных территорий бывших государственных сельскохозяйственных угодий, их нецелевого использования. Насколько правомерна сделка двух частных субъектов, затрагивающая и не учитывающая публичные интересы¹ широкого круга граждан, проживающих на данной территории. Провозглашая программу по устойчивости государственного суверенитета², при ката-

¹ См.: *Нацвалова М.Ю., Румянцев Ф.П.* Обеспечение публичных интересов при осуществлении сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения // *Экологическое право.* 2015. N 3. С. 11 – 14; *Боголюбов С.А.* Земля - природный ресурс и объект права собственности // *Экологическое право.* 2009. N 5/6. С. 4 – 7; *Бочкарев Н.Н.* Вопросы приобретения, прекращения и обременения права собственности граждан на земельный участок // *Юрист.* 2014. N 17.

² См. *Ибрагимов К.Х., Ибрагимов Д.К., Ибрагимова Ф.К.* Государственный суверенитет Российской Федерации через призму охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения // *Правовые вопросы недвижимости.* 2017. N 2. С. 29 – 35: «...охрана и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, занимающих почти треть территории страны, играют не только ключевую экономическую и социальную роль, но и являются

строфическом сокращении площадей данной категории, допустимо ли регулирование данных вопросов на уровне субъектов федерации?

Так, в соответствии со ст. 18 Закона РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 03.08.2018) "О недрах" участки недр местного значения предоставляются в пользование для геологического изучения общераспространенных полезных ископаемых, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых..., в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. По данному конкретному случаю к разработчикам недр применяется Закон Московской области "О порядке предоставления права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения" от 10 апреля 2009 г. N 29/2009-ОЗ по которому рекультивация нарушенных земель не предусмотрена. Трудно объяснить, как такие действия соотносятся с федеральными, государственными программами поддержки сельского хозяйства и импортозамещению иностранной сельхозпродукции¹.

При этом пока еще действует федеральное законодательство, например, "Об охране окружающей среды") от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017)² по которому исчисление размера вреда окружающей среде, должно определяться в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками.

По смыслу данной нормы закона обязанность по восстановлению земель возложена действующим законодательством на лицо, в результате деятельности которого произошло ухудшение качественных характеристик земли. Указанный вывод подкрепляется требованиями Правил проведения рекультивации и консервации земель, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 N 800³. По указанному выше Закону "О недрах" неотъемлемой составной частью лицензии должны быть порядок и сроки подготовки

ся краеугольным камнем сохранения государственного суверенитета Российской Федерации».

¹ Семенова Н.Н., Морозова Г.В. Налоговое стимулирование развития АПК в контексте реализации стратегии импортозамещения // *Налоги*. 2017. N 3. С. 23 - 27.

² См.: абз. 2 п. 1 ст. 78 Закона.

³ Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 N 800 "О проведении рекультивации и консервации земель" (вместе с "Правилами проведения рекультивации и консервации земель").

проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

И в завершение: уничтожение сотен гектаров сельскохозяйственных угодий в одном сельском поселении Никольское Московской области, добыча песка, а затем организация на их месте свалок, свойственно и другим регионам, что НЕ способствует обеспечению безопасности жизни и здоровья граждан, охраны окружающей природной среды, а значит, и реализации стратегии по продовольственной и национальной безопасности России в целом. Действующее правовое регулирование и механизмы его применения должны исключать такую порочную практику.

■ **Попова О.В.**

доцент кафедры предпринимательского права
Юридического института БФУ им. И. Канта,
канд. юрид. наук

Изменение системы принципов аграрного права в современных условиях

Аннотация. Принципы права – системообразующий элемент отрасли права, в аграрном законодательстве сформулированы принципы аграрной политики устойчивого развития сельских территорий, а не аграрного права или аграрного законодательства; доктринально система принципов аграрного права разработана учеными аграрно-правовой науки, в частности, высоко оценивалась М.И. Козырем система принципов аграрного права Б.А. Воронина. Однако научно-техническая революция, изменение социальной и экологической ситуации, вызовы цифровизации, глобализации и необходимости обеспечения устойчивого развития требуют модификации системы принципов аграрного права. Также важно кратко и понятно формулировать принципы, используя традиционный подход (по аналогии с латинизмами) и современные мемотехники.

Ключевые слова: аграрное право, сельское хозяйство, принципы аграрного права, принципы аграрной политики, устойчивое развитие, цифровизация, глобализация, юридическая техника формулирования принципов.

Abstract. Principles of law - a system-forming element of the field of law, in agricultural legislation formulated the principles of agricultural policy of sustainable development of rural areas, not agricultural law or agricultural legislation; doctrinal system of principles of agricultural law developed by scientists of agrarian - legal science, in particular, M. I. Kozyr appreciated B.A. Voronin`s system of principles of agricultural law highly, however, the scientific and technical revolution, changes in the socio-environmental situation, the challenges of digitalization, globalization and the need to ensure

sustainable development require modification of the system of principles of agricultural law. It is also important to briefly and clearly articulate principles, using the traditional approach (by analogy with the Latinism) and modern memotechnique.

Keywords: agrarian law, agriculture, principles of agrarian law, principles of agrarian policy, sustainable development, digitalization, globalization, legal technique of formulating principles.

Принципы (от лат. *principium*) - основа, начало. Принципы – системообразующий элемент отрасли права, корсет права. Однако само понятие принципов многогранно. Существуют принципы законодательства, принципы государственной и правовой политики и другие термины, близкие, но не идентичные понятию принципов права.

В аграрном законодательстве нет легального определения принципов аграрного законодательства, но в п. 3 ст. 5 Федерального закона от 29.12.2006 N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" (далее – Закон о развитии сельского хозяйства) установлены принципы государственной аграрной политики устойчивого развития сельских территорий, что не то же самое, что принципы аграрного законодательства, но в целом может стать опорой для формирования принципов аграрного права. В пункте 2 этой же статьи перечислены основные цели государственной аграрной политики, а в п. 4 сформулированы основные направления государственной аграрной политики, и, на мой взгляд, нормы этих пунктов тоже могут быть признаны основой для формирования принципов аграрного права.

По мнению В.В. Ершова: «принципы права могут вырабатываться прежде всего в правоприменительной практике и поддерживаться органами государственной власти (в том числе судом)»¹. А. В. Коновалов утверждает, что «в России большой вклад в развитие принципов права вносят суды, особенно Конституционный Суд РФ, который раскрывает в своих постановлениях содержание принципов права»². По моему мнению, при выработке принципов права важна не только правоприменительная практика, но и правосознание, понимание справедливости, которые влияют на судебную и правоприменительную практику, а также на формулирование принципов в законодательстве.

¹ *Ершов В.В.* Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // *Российский судья.* 2009. N 5, 6.

² *Коновалов А.В.* Принципы права в доктринах и законодательстве стран континентальной правовой семьи // *Журнал российского права.* 2018. N 8. С. 14 - 24.

Доктринальное влияние на формирование принципов также имеет большое значение. При исследовании системы принципов аграрного права можно опереться на докторскую диссертацию Б.А. Воронина, которая была высоко оценена М.И. Козырем. Б. А. Воронин выделял 14 принципов аграрного права, однако, диссертация была защищена в 2000 году. Научно-техническая революция, изменение социальной и экологической ситуации, вызовы цифровизации, глобализации и необходимости обеспечения устойчивого развития требуют модификации системы принципов аграрного права. Таким образом, возникает вопрос о необходимости изменения системы принципов.

Одним из принципов Б.А. Воронин называл «всемерную охрану и укрепление множественности форм собственности и базирующихся на них организационно-правовых форм хозяйствования сельскохозяйственных товаропроизводителей»¹. Однако в подпункте 1 пункта 2 статьи 5 Закона о развитии сельского хозяйства установлена в качестве цели аграрной политики - повышение конкурентоспособности российских сельскохозяйственных товаропроизводителей; о сохранении множественности форм собственности или организационно-правовых форм хозяйствования речи не идет. Возникает вопрос: должны ли мы отстаивать принцип многоукладности экономики, несмотря на то, что экономически эффективны, конечно, крупные хозяйства.

Однако их деятельность также имеет риски (эпизоотии, блэкаута и др.), и кроме того (а, возможно, это главный вопрос), несмотря на то, что в пункте 1 ст. 34 Конституции РФ закреплено право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, реализация этого права даже в добросовестной конкурентной борьбе для малого бизнеса, в том числе крестьянских (фермерских) хозяйств будет невозможна. Должен ли быть озвучен принцип сохранения традиционных форм хозяйствования - сохранения крестьянских фермерских хозяйства как семейной формы труда и производства. И последнее, принципы должны быть сформулированы технологично, кратко и понятно, в форме лозунгов, используя традиционный подход (по аналогии с латинизмами) и современные мемотехники. Например: блэкаут не страшен, никто не голодный, сохраняя традиции – сохраняем себя.

¹ Воронин Б.А. Становление аграрно-правовой науки и актуальные проблемы ее развития: Дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2000. С. 138.

■ **Пузанков А.В.**

руководитель юридического отдела
ООО «Группа компаний «Ампир-Декор»,
аспирант Государственного университета
по землеустройству

Принципы природоресурсного права, выраженные в правовых ограничениях на особо охраняемых природных территориях

Аннотация: Статья содержит исследование о выражении принципов природоресурсного права в нормативно-правовых актах, посвященных правовому регулированию особо охраняемых природных территориях. Предпринята попытка «проследить» принципы в общих началах, установленных Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» для всех категорий ООПТ, а также в статьях закона, регулирующих деятельность государственных природных заповедников.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, принципы природоресурсного права, государственный природный заповедник, охранные зоны, правовые ограничения хозяйственной деятельности, экологический туризм.

Abstract. the Article contains a study on the expression of the principles of natural resource law in the legal acts on the legal regulation of specially protected natural areas. An attempt is made to "trace" the principles in the General principles established by the Federal law "on specially protected natural areas" for all categories of protected areas, as well as in the articles regulating the activities of state nature reserves.

Keywords: specially protected natural areas, principles of natural resource law, state nature reserve, protected areas, legal restrictions of economic activity, ecological tourism

Исследователи Н.И. Матузов, А.В. Малько определяют принципы права как "основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора. Они воплощают закономерности права, его природу и социальное назначение, представляют собой наиболее общие правила поведения, которые либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из его смысла"¹.

Основополагающие принципы природоресурсного права заложены в различных нормативных правовых актах, посвященных регулированию общественных отношений по охране и использованию

¹ Шуплецова Ю.И. Правовое регулирование лесных отношений в Российской Федерации: Монография. М., 2018. С. 96.

природных ресурсов. Рассмотрим, как эти принципы реализуются и находят выражение в нормативно–правовых актах, регулирующих правовой режим особо охраняемых природных территорий.

Принцип обеспечения рационального использования природных ресурсов продиктован фактором невозможности природных ресурсов, уникальности и неповторимости природных компонентов.

Принцип экологически обоснованного рационального использования природных ресурсов «подразумевает рациональное планирование и управление возобновляемыми и не возобновляемыми ресурсами планеты Земля в интересах нынешнего и будущих поколений; долгосрочное планирование экологической деятельности с обеспечением экологической перспективы; оценку возможных последствий деятельности государств в пределах своей территории, зон юрисдикции или контроля для систем окружающей среды за этими пределами; сохранение эксплуатируемых природных ресурсов на оптимальном уровне, т.е. на уровне, при котором обеспечивается их не истощительное использование; научно обоснованное управление живыми ресурсами»¹.

Указанный принцип реализован посредством положения, установленного п.10 ст.2 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14.03.1995г., согласно которому предусмотрен институт установления охранных зон в целях предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках. Охранные зоны способствуют рациональному использованию земельных участков, водных объектов, лесных массивов, находящихся внутри ООПТ. Фактором установления охранных зон является обеспечение рационального использования природных ресурсов так как охранные зоны позволяют регулировать режим того или иного природного компонента в целях его рационального использования. Таким образом, принцип рационального использования природных ресурсов выражен в правовых ограничениях хозяйственной деятельности в виде возможности установления охранных зон на ООПТ.

Принцип приоритета охраны природного объекта перед его использованием. Наиболее четко данный принцип выражен в регу-

¹ *Берназ Л.П., Жочкина И.Н., Кичигин Н.В.* и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10.01.2002г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». М., 2018. С. 256.

лировании правового режима государственных природных заповедников. Согласно п.1 ст.6 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14.03.1995г. «в границах государственных природных заповедников природная среда сохраняется в естественном состоянии и полностью запрещается экономическая и иная деятельность, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом». Правовые ограничения в виде запрета экономической деятельности подчеркивает главенство приоритета сохранения первоначального состояния природного объекта над его использованием, так как запрет хозяйственной деятельности означает невозможность использования заповедника в противоречии с его целевым назначением.

Принцип приоритета охраны природного объекта перед его использованием выражен также в п.2.1 ст.6 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» в норме, которая запрещает изменение целевого назначения земельных участков, расположенных внутри государственного природного заповедника. Запрет изменения целевого назначения земель заповедника означает невозможность введения таких земель в гражданский оборот и ставит запрет попыткам заинтересованных лиц осуществить хозяйственную деятельность на территории охраняемой территории посредством изменения целевого назначения земель.

Принцип целевого использования природных ресурсов . В части регулирования ООПТ такой принцип выражен в установлении режима особой охраны территорий. Так, в положениях, посвященных регулированию заповедников указанный принцип выражается в виде установленных п. 2 ст.9 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14.03.1995г. обязательств: а) сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия; б) поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность; в) предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам; г) осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды); д) выполнение научно-исследовательских задач; е) ведение эколого-просветительской работы и развитие познавательного туризма; ж) осуществление государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий

Вышеуказанные положения Закона устанавливают правовые ограничения хозяйственной деятельности в виде «обязывания» совершать действия, направленные на поддержание состояния ООПТ в соответствии с установленными законодателем целями и задачами.

Принцип комплексности использования природного ресурса. Указанный принцип наиболее присущ ООПТ так как задачи охраняемых природных территорий носят комплексный характер и направлены на выполнение разнообразных функций. Разнообразный характер задач ООПТ наиболее наглядно иллюстрирует правовой режим установленный для государственного природного заповедника. Согласно ст.7 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14.03.1995г на государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи: а) осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов; б) организация и проведение научных исследований; в) осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды); г) экологическое просвещение и развитие познавательного туризма.

Указанные задачи возможно осуществить только при комплексном использовании всех природных объектов ООПТ, таких как лесные участки, водные объекты, участки гор.

Законом установлены правовые ограничения в виде дозволения совершать определенные действия необходимые для обеспечения функционирования заповедника. Именно в дозволении, как правовом ограничении выражен принцип комплексности использования природного ресурса.

Принцип платности платности широко используется в экологическом и природоресурсном праве. Он означает, что отдельные виды пользования осуществляются только на платной основе.

Не так давно в России появился «экологический туризм». В нормативно-правовых актах РФ существует понятие «познавательный туризм». Согласно п.5 ст.9 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14.03.1995г «За посещение физическими лицами территорий государственных природных заповедников в целях познавательного туризма федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляющими управление государственными природными заповедниками, взимается плата». В статью 9 включены предписания о режиме особой охраны территорий государственного природного заповедника, состоящие из осо-

бых условий пребывания и посещения территорий государственных природных заповедников.

В статью 9 включены предписания о режиме особой охраны территорий государственного природного заповедника, состоящие из прямых запретов (п.п.1, 3), специальных дозволений, согласуемых с целями деятельности государственного природного заповедника (п.2, 4), особых условий пребывания и посещения территорий государственных природных заповедников (п.5).

Таким образом, принцип платности выражен в правовом ограничении, которым установлено условие о возмездном пребывании туристов на территории государственного природного заповедника.

Принцип дифференцированного подхода к установлению правового режима природных ресурсов . Руководствуясь указанным принципом при определении правового режима конкретного природного ресурса должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы; сочетание интересов общества и законных интересов граждан. Данный принцип направлен на использование и охрану земель в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Данный принцип природоресурсного права выражен в ст. 2 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14.03.1995г. согласно положения которой при образовании особо охраняемой природной территории должно быть учтены такие факторы как: а) значение соответствующей территории для сохранения биологического разнообразия, в том числе редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов растительного и животного мира и среды их обитания; б) наличие в границах соответствующей территории участков природных ландшафтов и культурных ландшафтов, представляющих собой особую эстетическую, научную и культурную ценность; в) наличие в границах соответствующей территории геологических, минералогических и палеонтологических объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность; г) наличие в границах соответствующей территории уникальных природных комплексов и объектов, в том числе одиночных природных объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность.

Вышеуказанные критерии имеют актуальное значение при принятии уполномоченным органом решения о создании ООПТ. Од-

нако среди них отсутствует такой фактор как необходимость учета мнения местного населения. Данный фактор актуален в случаях, когда местная территория, предполагаемая под ООПТ представляет собой просто природный объект в виде леса или озера, которые местное население используется для сбора ягод, грибов, рыболовства.

Все вышеперечисленные принципы природоресурсного права нашли свое выражение непосредственно в виде правовых ограничений, установленных законодателем в целях правового регулирования особо охраняемых природных территорий. Они имеют доктринальное происхождение. Однако при рассмотрении правовых норм, посвященных регулированию государственного природного заповедника можно проследить данные принципы детально. Некоторые исследователи допускают, что принципы права могут быть выражены в официальных документах частично. Например, правовые принципы в нормативно-правовых актах, как правило, только обозначаются или называются, а их конкретное содержание находит свое юридическое "бытие" в недрах правовой доктрины¹.

■ **Романова О.А.**

доцент кафедры экологического и природоресурсного права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук

Правовые проблемы обеспечения права на благоприятную окружающую среду при осуществлении градостроительной деятельности

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду при осуществлении градостроительной деятельности, показано значение градостроительной деятельности для обеспечения права на благоприятную окружающую среду, выявлены основные проблемы правового обеспечения экологических прав.

Ключевые слова: право на благоприятную окружающую среду, градостроительная деятельность, территориальное планирование, охрана окружающей среды, устойчивое развитие территорий, благоприятные условия жизнедеятельности, экологические права.

¹ Пресняков М.В. Правовая доктрина как неформализованный источник конституционного права: проблемы идентификации и юридической силы // Гражданин и права. 2018. № 3. С. 54.

Abstract.: In the article issues of the guaranteeing rights of citizens of the favorable environment in the carrying out of town planning activities are examined, the importance of town planning activities for the guaranteeing favorable environment are showed, basic problems of the legal enforcement of ecological rights are revealed.

Keywords: rights of favorable environment, town planning activities, territorial planning, environmental protection, sustainable development of territories, favorable conditions for vital activity, ecological rights.

Обеспечение одного из основных конституционных прав человека - права на благоприятную окружающую среду - самым тесным образом связано с осуществлением градостроительной деятельности. Именно в процессе градостроительной деятельности создаются объекты, эксплуатация которых может оказывать в различной степени негативное воздействие на окружающую среду и приводить к ухудшению состояния отдельных компонентов окружающей среды или целых экосистем. Непосредственную юридическую связь градостроительной деятельности и экологических отношений отражает и введение в 2014 г. в понятийный аппарат Федерального закона «Об охране окружающей среды» понятия «объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду» как «объекта капитального строительства»¹. Экологически необоснованная застройка различных территорий может приводить к серьезным нарушениям права граждан на благоприятную окружающую среду без реальной возможности его восстановления. Поэтому правовое регулирование градостроительной деятельности должно содержать эффективные правовые механизмы обеспечения базового экологического права граждан на всех этапах осуществления градостроительной деятельности.

Правовой основой механизма обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности являются, прежде всего, принципы градостроительного законодательства, закрепленные в статье 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ), а также содержание базового понятия градостроительного законодательства «устойчивое развитие территорий». Под устойчивым развитием территорий ГрК РФ понимает «обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в ин-

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

тересах настоящего и будущего поколений». Как видно, содержание данного понятия, по существу, раскрывает сущность и цели правового регулирования градостроительной деятельности и само по себе представляет базовый концептуальный принцип градостроительного законодательства, хотя и не установленный в качестве именно принципа. Однако почти все перечисленные в ст. 2 ГрК РФ принципы в целом направлены на реализацию устойчивого развития территорий, которое должно обеспечиваться путем сбалансированного учета, в том числе экологических факторов при осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности. Таким образом, именно надлежаще урегулированная и организованная градостроительная деятельность во многом может обеспечивать сохранение благоприятной окружающей среды и реализовывать соответствующее право человека и гражданина.

Соответственно, правовое регулирование градостроительной деятельности на каждом ее этапе должно содержать правовые механизмы реализации указанных принципов, направленных, прежде всего на обеспечение права на благоприятную окружающую среду, конкретные формы которых зависят от вида градостроительной деятельности.

Представляется, что основная роль в обеспечении права на благоприятную окружающую среду при осуществлении градостроительной деятельности, исходя из специфики и задач ее отдельных видов, принадлежит территориальному планированию, в процессе которого определяются места размещения объектов федерального, регионального и местного значения, представляющие различные инфраструктурные объекты, строительство, реконструкция и эксплуатация которых существенным образом может оказывать влияние на состояние окружающей среды и ее отдельных компонентов. Поэтому решающее значение для обеспечения права на благоприятную окружающую среду имеет экологическая обоснованность документов территориального планирования, что может быть достигнуто только при наличии правовых средств, позволяющих учитывать необходимые экологические факторы при подготовке и утверждении данных документов. Однако анализ норм ГрК РФ в данной части показывает фактическое отсутствие в настоящее время таких средств.

Хотя в самой концепции осуществления территориального планирования, реализованной действующим ГрК РФ, и заложена возможность и даже необходимость учета экологических факторов в процедуре подготовки документов территориального планирования на

стадии обоснования предлагаемых моделей развития, но конкретного правового механизма реализации такого учета не содержится. Необходимость учета экологических факторов декларируется ГрК РФ на стадии подготовки проектов документов территориального планирования на основании утвержденных стратегий и целевых программ, предусматривающих необходимые материальные и финансовые ресурсы для реализации соответствующих документов, а также системой нормативов градостроительного проектирования, технических регламентов и т.д. Однако реальная возможность учета экологических факторов при подготовке документов территориального планирования зависит от чисто субъективных факторов, прежде всего, от наличия достоверной информации о состоянии развиваемой территории и существующих методик градостроительного проектирования.

Для принятия экологически обоснованных градостроительных решений в процессе подготовки документов территориального планирования уполномоченным органам власти и непосредственным исполнителям необходимо иметь достоверные сведения о количестве и качестве природных ресурсов на соответствующих территориях, оценку их современного состояния и прогноз изменения их количественных и качественных характеристик на определенную перспективу исходя из планируемого развития соответствующей территории. В связи с этим представляется чрезвычайно значимым для обеспечения экологических прав на стадии территориального планирования надлежаще организованное осуществление государственного экологического мониторинга, мониторинга использования природных ресурсов и земель, обработка, анализ и оценка получаемых данных, обеспечение к ним доступа и использования в государственных информационных ресурсах.

Только на основании имеющихся достоверных данных о состоянии окружающей среды и отдельных природных ресурсов, с учетом прогноза их изменения на определенную перспективу можно планировать расширение территории городских поселений, увеличение численности и плотности населения, строительство и реконструкцию промышленных, инфраструктурных и других объектов. При этом необходимо исходить из рассчитанной максимально возможной антропогенной нагрузки на экосистемы застраиваемых территорий и прилегающих к ним, чтобы исключить деградацию экосистем и отдельных природных объектов и обеспечить сохранение благоприятной окружающей среды.

Однако, на что указывают специалисты в области градостроительного проектирования, в действующем градостроительном за-

конодательстве как в самом ГрК РФ, так и на подзаконном уровне, юридически не закреплены требования к наличию и содержанию экологического раздела в документах территориального планирования, не установлена методика и технология учета экологических факторов при разработке документов территориального планирования¹. Представляется обоснованным их вывод о том, что «отсутствие законодательно закрепленных механизмов реализации экологических требований к территориальному планированию приводит к декларативности и поверхностному отображению в документах территориального планирования»².

Соответственно реализация экологических требований в конкретных документах территориального планирования полностью зависит от квалификации исполнителей-проектировщиков, осуществляющих подготовку документов территориального планирования, существующих методик по их разработке и подготовке и достоверности и точности исходных данных. При этом специалисты указывают, что в основе градостроительного проектирования при разработке проектов документов территориального планирования в настоящее время применяется методика, в основе которой лежит стоимостной подход, который исходит из соотношения затрат и наличия инвестиций в развитие конкретной территории, при этом экологические факторы могут не учитываться³.

Также и установленный ГрК РФ порядок согласования проектов документов территориального планирования на всех уровнях не содержит эффективного механизма проверки подготовленных документов на предмет их экологической обоснованности и не может предотвратить возможные нарушения экологических прав после их утверждения, проекты документов территориального планирования не являются объектами государственной экологической экспертизы.

Таким образом, анализ действующего градостроительного законодательства показывает, что в настоящее время правовое регулирование градостроительной деятельности не в состоянии обеспе-

¹ Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зарубежный опыт реализации экологических задач в документах территориального планирования // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. 2010. № 1 (17). С. 190.

² Там же.

³ См., напр.: Сазонов Э.В., Смольянинов В.В. Зонирование территорий при градостроительном проектировании с позиции обеспечения экологической безопасности // Научный вестник ВГАСУ. Строительство и архитектура. 2010. № 3 (19). С. 120-130.

читать право граждан на благоприятную окружающую среду при ее осуществлении уже на стадии территориального планирования и подлежит совершенствованию в части разработки соответствующих эффективных правовых средств.

■ **Устюкова В.В.**

главный научный сотрудник ИГП РАН,
профессор Российского государственного
аграрного университета (МСХА)
им. К.А. Тимирязева,
д-р юрид. наук, профессор

Принцип сохранения особо ценных земель: проблемы реализации

Аннотация: в статье анализируются недостатки федерального законодательства, закрепившего принцип сохранения особо ценных земель, но не позволяющего достаточно четко определить, какие именно земли можно отнести к таковым. Рассмотрены подходы субъектов РФ к конкретизации данного принципа в региональных нормативных правовых актах, в которых преимущественно определяются особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья.

Ключевые слова: особо ценные земли, земли особо охраняемых территорий и объектов, земли сельскохозяйственного назначения, особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья.

Abstract. The article analyzes the shortcomings of federal legislation, which enshrines the principle of the preservation of particularly valuable lands, but does not allow to sufficiently clearly determine which lands can be attributed to those. The approaches of the subjects of the Russian Federation to the concretization of this principle in regional legal acts, which mainly define particularly valuable productive agricultural lands, are considered.

Key words: especially valuable lands, lands of specially protected territories and objects, agricultural lands, especially valuable productive agricultural lands.

Один их принципов земельного законодательства, закрепленный в ст. 1 ЗК РФ, — это принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий. Из формулировки принципа следует, что особо ценные земли не относятся к землям особо охраняемых территорий, поскольку упомянутые в данном подпункте термины отделены друг от друга союзом «и». Однако это не совсем так, поскольку земли особо охраняемых территорий и объектов выделены в самостоятельную категорию земель (глава

XVII Земельного кодекса РФ), и в их состав входят «особо ценные земли» (подп.5 п.2 ст.94, ст.100 ЗК РФ). Таким образом получается, что понятие «особо ценные земли» поглощается более широким понятием «земли особо охраняемых территорий».

Вместе с тем при конкретизации названного принципа в подп.6 п. 2 ст. 1 ЗК РФ опять имеет место, с одной стороны, противопоставление особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, а с другой, - отнесение некоторых видов земель особо охраняемых территорий к особо ценным землям. Так, названная статья ограничивает или запрещает изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения (о них будет сказано ниже), земель, занятых защитными лесами (а они относятся к землям природоохранного назначения – ст.97 ЗК РФ), земель особо охраняемых природных территорий (самостоятельный вид земель особо охраняемых территорий – ст.95 ЗК) и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия ((а они относятся к землям историко-культурного назначения – ст.99 ЗК РФ), других особо ценных земель и (вуделно. авт.- В.У.) земель особо охраняемых территорий.

Наконец, если мы посмотрим на саму статью 100 ЗК РФ, посвященную особо ценным землям, то мы увидим, что ее содержание также не проясняет ситуацию, так как к указанным землям отнесены земли «в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций)», т.е. здесь опять идет «пересечение» с некоторыми специальными видами (субкатегориями) земель особо охраняемых территорий.

На основании изложенного можно сделать вывод, что подп.6 п. 2 ст. 1 и ст.100 ЗК РФ не соответствуют друг другу, подп. 6 п. 2 ст.1 содержит внутренние противоречия и не вполне согласуется с нормами главы XVII ЗК РФ, а потому указанные статьи нуждаются в серьезной корректировке, так как в настоящее время они не позволяют достаточно четко определить, какие именно земли относятся к особо ценным и подлежат особой охране.

Что касается ценных земель сельскохозяйственного назначения, то тут ситуация более ясная. Они прямо отнесены к особо ценным землям в подп.6 п.2 ст.1 (правда, это тоже не вписывается в ст.100 ЗК), а п.4 ст. 79 ЗК РФ конкретизирует это положение, указывая, что речь может

идти только о ценных продуктивных сельскохозяйственных угодьях. К ним могут быть отнесены в соответствии с законодательством субъектов РФ сельскохозяйственные угодья опытно-производственных подразделений научных организаций и учебно-опытных подразделений образовательных организаций высшего образования, сельскохозяйственные угодья, кадастровая стоимость которых существенно превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) и другие (на то, что этот перечень не является исчерпывающим указывает употребление грамматического оборота «в том числе»). Многие субъекты РФ воспользовались указанным правом, установив в своем законодательстве правила отнесения земель и земельных участков к особо ценным. Причем в регионах страны складывалась различная практика.

Так, в некоторых субъектах РФ по данному вопросу приняты отдельные акты: Закон Воронежской области от 29 декабря 2010 г. «Об особо ценных землях Воронежской области», Закон Ивановской области от 31 декабря 2002 г. «Об отнесении земель сельскохозяйственного назначения к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям», Закон Республики Карелия от 25 марта 2009 г. № 1277-ЗРК «Об особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодьях на территории Республики Карелия».

В ряде регионов в общих законах со сходными названиями («о регулировании земельных отношений») особо ценным землям (в основном – из категории земель сельскохозяйственного назначения) посвящены специальные статьи. В качестве примеров можно привести подобные законы Республики Калмыкия от 9 апреля 2010 г. № 177-IV-З, Республики Адыгея от 7 июня 2007 г., Красноярского края от 4 декабря 2008 г. № 7-2542, Тверской области от 9 апреля 2008 г. № 49-ЗО и др. В развитие этих нормативных правовых актов в субъектах РФ утверждены перечни либо особо ценных земель как таковых, либо – чаще – ценных продуктивных сельскохозяйственных земель. В Оренбургской области поступили еще проще. Там губернатор области Указом от 30 июля 2013 г. утвердил перечень особо ценных земель сельхозназначения области со ссылкой непосредственно на п. 4 ст. 79 Земельного кодекса РФ. Такой вариант в принципе также вполне приемлем. Следует также отметить, что многие регионы основательно подошли к этому вопросу, закрепив в своих нормативных актах более широкий перечень таких земель по сравнению со ст. 79 ЗК РФ, что, как отмечалось выше, допускается данной статьей.

Иногда субъекты РФ пытаются обосновать свои конъюнктурные решения ссылками на особую значимость земель сельскохозяйст-

венного назначения, необходимость их рационального использования и сохранения как ценного экономического ресурса. Так, в Ставропольском крае был принят краевой Закон от 29 ноября 2016 г. № 106-кз «О внесении изменений в ст. 32 и 34 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений», которым размер вновь образуемого земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения был увеличен с 30 га до 2500 га (подп. "а" п. 1 ст. 1). С административным иском о признании данного положения недействующим обратилась краевая прокуратура, а также несколько других административных истцов. Ставропольский краевой суд решением от 3 марта 2017 г. по делу № За-287/2017 данное требование удовлетворил, указав, что рассматриваемое положение Закона не может быть признано соответствующим принципу сочетания интересов общества и законных интересов граждан, даже с учетом иного главенствующего принципа — сохранения особо ценных земель сельскохозяйственного назначения (выделено авт. – В.У.). Верховный Суд РФ оставил это решение без изменения¹. Таким образом, суды правильно разобрались в ситуации и не позволили «спекулировать» на принципах земельного права.

■ **Ясинский С.Р.**

аспирант отдела экологического и аграрного законодательства, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Специфика механизма правового регулирования осуществления пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов

Аннотация: в статье представлен механизм правового регулирования осуществления пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов. Делается вывод, что механизм правового регулирования водно-горных отношений при осуществлении пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов, имеет уникальную специфику, так как сочетает в себе разнонаправленные по

¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 8 июня 2017 г. № 19-АПГ17-2.

юридическим основам нормы двух отдельных отраслей законодательства: водного и законодательства о недрах.

Ключевые слова: недра, поверхностные водные объекты, водно-горные отношения.

Abstract. The article presents the mechanism of legal regulation of the use of mineral resources within the surface water bodies. It is concluded that the mechanism of legal regulation of water-mountain relations in the implementation of subsoil use within surface water bodies has unique specificity, since it combines the norms of two separate branches of legislation that are multidirectional in terms of legal basis: water and subsoil legislation.

Key words: subsoil, surface water bodies, water-mountain relations.

Согласно данным государственного доклада Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2016 году»¹ Россия, являясь крупнейшей по территории страной с протяженностью 60 тыс. км водного побережья, омывается водами 12 морей, отличается обилием природных вод, хорошо развитой речной сетью и системой озер. Также, на территории России насчитывается свыше 2,5 млн. больших и малых рек, более 2,7 млн озер, сотни тысяч болот и других объектов водного фонда. Данные объекты обладают огромным экономическим потенциалом в части освоения месторождений полезных ископаемых.

Так, по данным официального сайта ФГБУ «Росгеолфонд» на данный момент в Сводном государственном реестре участков недр и лицензий РФ содержатся данные о более 200 лицензиях на пользование недрами, которое будет осуществляться, в том числе в пределах рек, и 1161 действующей лицензии, в соответствии с условиями которых будут задействоваться и ручьи. Всего же по данным Сводного государственного реестра к настоящему моменту было предоставлено более 8000 лицензий (в том числе и прекратившие действие), предусматривающих недропользование в пределах водотоков (рек и ручьев)².

Кроме этого, согласно данным государственного доклада Минприроды России «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2016 и 2017 годах» месторождения, разведанные в акваториях Охотского, Карского, Баренцева,

¹ Государственный доклад «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2016 году». М., 2017. С 8.

² Режим доступа: www.rfgf.ru/license/index.php (Сводный государственный реестр участков недр и лицензий Российской Федерации).

Балтийского, Каспийского, Японского и Азовского морей, составляют около 18 % запасов свободного газа страны¹.

Вышеуказанные данные показывают, что большая роль в воспроизводстве минерально-сырьевой базы страны играет процесс освоения месторождений расположенных в пределах поверхностных водных объектов.

Принимая во внимание вышеизложенное, рассмотрение вопросов правового регулирования отношений, возникающих в процессе освоения данных месторождений полезных ископаемых и специфических видов минерального сырья заслуживает самостоятельной комплексной оценки.

В соответствии с абз. 2 преамбулы Закона РФ «О недрах», с ч. 1 ст. 4, п. 14 ст. 1, п. 17 ст. 1 ВК РФ, по нашему мнению, отношения, связанные с использованием недр в пределах поверхностных водных объектов, имеют уникальную специфику, что позволяет выделить их в отдельную самостоятельную группу отношений.

Данная специфика раскрывается в структурных элементах правоотношений, связанных с осуществлением права пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов.

В соответствии с абз. 1 преамбулы Закона РФ «О недрах» недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

На основании ч. 3 ст. 5 ВК РФ поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии.

С учетом положений Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта)² можно установить, что пределы поверхностного водного объекта ограничены: поверхно-

¹ Данные официального сайта Минприроды России. Режим доступа: www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_i_ispolzovanii_mineralno_syrevykh_resursov_rossiyskoy_federatsii/2017_doklad_o_sostoyanii_i_ispolzovanii_mineralno_syrevykh_resursov_rossiyskoy_federatsii/.

² Постановление Правительства РФ от 29.04.2016 № 377 (ред. от 14.12.2018) «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов».

стью водной толщи (водным зеркалом), дном и берегами до границ береговой линии.

Принимая во внимание вышеизложенное, в том числе определения, установленные в законодательстве, пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов осуществляться не может, так как недра будут расположены ниже дна и берегов водного объекта.

Представляется целесообразным остановиться отдельно на двух видах пользования недрами, предусмотренных положениями ст. 6 Закона РФ «О недрах»: геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, и разведка и добычи полезных ископаемых, в связи с наибольшей потенциальной угрозой для целостности поверхностных водных объектов.

Для подтверждения тезиса об осуществлении права пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов следует рассмотреть несколько видов месторождений полезных ископаемых.

Первым и наиболее распространенным примером могут послужить россыпные месторождения полезных ископаемых, в том числе, расположенные в аллювиальных отложениях русел рек и ручьев. Аллювий представляет собой совокупность горной породы и полезных ископаемых, расположенную на поверхности берегов рек, ручьев или озер.

Еще одним примером месторождений полезных ископаемых, расположенных в пределах поверхностных водных объектов, будут являться месторождения особых видов минерального сырья: торфа, сапропеля и рапы.

Однако самым ярким примером будут являться месторождения рапы лиманов и озер, которая являясь соляным раствором будет расположена даже не в виде отложений на дне и берегах поверхностного водного объекта, а непосредственно в водной толще.

Кроме этого, следует рассмотреть месторождения углеводородного сырья, разработка которых происходит в акваториях морей и на континентальном шельфе. В данном случае месторождение полезных ископаемых не будет расположено в пределах поверхностных водных объектов, однако изучение вопросов его освоения в рамках рассматриваемой темы является обоснованным по веским причинам.

Следует отметить, что вне зависимости от основания возникновения права пользования недрами (по заявительному принципу или на торгах), к потенциальным пользователям недр всегда предъявляются требования о предоставлении данных документы, подтверждающие наличие у заявителя (участника конкурса/аукциона)

технических средств, технологического оборудования и квалифицированных специалистов для эффективного и безопасного ведения работ на участке недр.

В свою очередь, согласно п. 6 ч. 3 ст. 11 ВК РФ право пользования поверхностными водными объектами, находящимися государственной или муниципальной собственности, приобретается в целях разведки и добычи полезных ископаемых на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование.

Кроме этого, согласно положениям п. 10 Правил подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование¹, заявители должны предоставить информацию о намечаемых водохозяйственных мероприятиях и мероприятиях по охране водного объекта с указанием размера и источников средств, необходимых для их реализации, а также сведения о наличии у заявителя контрольно-измерительной аппаратуры для контроля качества воды в водном объекте.

Таким образом, субъектам, осуществляющим права пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов, фактически одновременно приходится соответствовать общим специфическим требованиям, установленным как для пользователей недр, так и для водопользователей.

С учетом вышеизложенного, по мнению автора, ответ на вопрос о наличии отдельного вида правоотношений, возникающих в процессе реализации права пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов может быть только положительным.

Кроме этого, профессор О.С. Колбасов отмечал еще в семидесятые годы прошлого столетия, «право пользования подземными водами находится во взаимной обусловленности не только с правом землепользования, но и с правом пользования недрами земли. Однако было бы неправильным считать, что при использовании подземных вод отношения водопользования не возникают, а имеют место лишь отношения пользования недрами земли. Неправильно также полагать, что отношения водопользования поглощаются, перекрываются отношениями пользования недрами»². Данный тезис будет не менее справедлив применимо к отношениям, возникающим в процессе

¹ Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 844 (ред. от 20.03.2018) «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование».

² Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 158.

освоения месторождений полезных ископаемых в пределах поверхностных водных объектов.

Выводы профессора О.С. Колбасова также нашли отражение в законодательстве. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 52 ВК РФ использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о недрах. В связи с этим автором предлагается введения нового термина, который позволит учесть все особенности структурных элементов рассматриваемых в работе правоотношений, а именно: водно-горные правоотношения.

Особая значимость в рассмотрении водно-горных отношений проявляется в ситуациях с оказываемым негативным воздействием на компоненты окружающей среды при проведении работ, связанных с пользованием недрами. Она заключена в высокой мобильности вод в водотоках и способности перенесения загрязняющих веществ на большие расстояния и в очень короткие сроки.

Особо следует отметить тот факт, что дуализм водно-горных отношений может проявляться в фактически разнонаправленном воздействии механизма правового регулирования.

Данный факт обусловлен различным и фактически противоположным подходом в формировании основных принципов и приоритетов горного и водного законодательства в части использования объектов отношений, регулируемых данными отраслями законодательства.

Ранее нами было отмечено, что согласно положениям Водного кодекса к водным отношениями отнесены отношения по использованию и охране водных объектов.

При этом, в соответствии с положениями п. 2 ст. 3 ВК РФ водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты должны основываться на принципе приоритета охраны водных объектов перед их использованием.

В свою очередь в соответствии с положениями Закона РФ «О недрах» горные отношения представляют собой отношения по рациональному использованию и охране недр.

Из содержания ст. 23 Закона РФ «О недрах», устанавливающей, в том числе, задачи по обеспечению полноты геологического изучения, рационального комплексного использования недр, а также наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, в качестве основных требований по рациональному использованию и охране недр, следует вывод о том, что охрана недр, не ставится в

приоритет к их использованию. Из вышеуказанных положений следует вывод о том, что охрана недр, не ставится в приоритет к их использованию.

Исследуя эту проблему, В.Б. Агафонова, например, отмечает, что фактически мероприятия по воспроизводству минерально-сырьевой базы направлены не на охрану недр как компонента природной среды, а на открытие и дальнейшее вовлечение новых участков недр в промышленное освоение и под термином «воспроизводство» понимаются геологическое изучение и выявление ресурсного потенциала перспективных территорий Российской Федерации, ее континентального шельфа и акваторий внутренних морей, дна Мирового океана, Арктики и Антарктики¹.

Согласно данным Федеральной налоговой службы консолидированный бюджет Российской Федерации поступления от налога на добычу полезных ископаемых составляли в 2017 г. 3 696,9 млрд рублей и 5 616,4 млрд рублей в 2018 г.² При этом процентная доля в консолидированном бюджете от НДС составила в 2017 г. более 23,76 % и более 29,13 % в 2018 г. соответственно.

При этом, согласно Докладу по правоприменительной практике Федеральной службы по надзору в сфере природопользования за 2017 г. количество нарушений положений ч. 2 ст. 8.14 КоАП РФ составило более 40 за 2016-2017 гг.³

Такое положение дел, приводит к неутешительным выводам, о том, что, к сожалению, в настоящее время приоритет в законодательстве о недрах будет отдан, пусть и рациональному, но все же использованию недр, направленному на максимально полное и комплексное извлечение из них полезных ископаемых. Данный приоритет будет превалировать и в правовом регулировании водно-горных отношений при осуществлении права пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов.

Подводя итог проведенного анализа, автор приходит к нижеследующим выводам.

¹ См: Агафонов В.Б., Игнатьев Д.А. Особенности понятийного аппарата охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации и зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5. С. 221 - 235.

² Официальный сайт Федеральной налоговой службы. Режим доступа: analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm.

³ Официальный сайт Росприроднадзора. Режим доступа: grn.gov.ru/node/31719.

1. Отношения по осуществлению права пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов имеют особый объект, специфический требования к субъектному составу и комплексное наполнение содержания данных отношений.

2. Специфика объекта, субъектного состава и содержания данных отношений, позволяет выделить их в отдельный вид комплексных водно-горных отношений.

3. Механизм правового регулирования водно-горных отношений при осуществлении пользования недрами в пределах поверхностных водных объектов, имеет уникальную специфику, так как сочетает в себе разнонаправленные по юридическим основам нормы двух отдельных отраслей законодательства: водного и законодательства о недрах.

4. В настоящее время преобладающими в механизме правового регулирования водно-горных отношений остаются нормы, направленные на регулирование максимального вовлечения в освоение новых месторождений, а также наиболее полного и комплексного извлечения запасов полезных ископаемых из известных месторождений, в том числе расположенных в пределах поверхностных водных объектов.

5. В связи с вышеуказанным тезисом появляется необходимость в приведении к балансу в механизме правового регулирования норм водного и горного законодательства.

Уместно обратиться к определению рационального природопользования, отраженному в труде профессора Н.Ф. Реймерса, согласно которому это система деятельности, призванная обеспечить экономную эксплуатацию природных ресурсов и условий и наиболее эффективный режим их воспроизводства с учетом перспективных интересов развивающегося хозяйства и сохранения здоровья людей¹.

¹ Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М., 1990. С. 405.

Научное издание

**Применение принципов и норм
экологического, природоресурсного
и земельного права: проблемы и решения**

Сборник научных статей

Издание осуществлено в авторской редакции

Корректор *Л.А. Запылаева*

Верстка *Т.Н. Филиппова*

Оформление *Т.Б. Егорова*

Подписано в печать 06.12.2019.

Тираж 100 экз. Формат 60×90 ¹/₁₆. Усл. печ. л. 19,5.

Российский государственный университет правосудия
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69