

№ 1 (53)
2019

ВЕСТНИК

УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

- 14** *Бринчук М. М.*
Развитие экологического права
в конституционно-цивилизационном аспекте
- 22** *Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В.*
Теоретико-методологические проблемы
совершенствования государственной политики
в области развития курортов
и лечебно-оздоровительных местностей
- 54** *Землякова Г. Л.*
Земля и земельный участок как объекты земельных
правоотношений: проблемы терминологии
- Мельников Н. Н.*
Многоконтурный земельный участок как объект
земельных отношений: вопросы теории и практики
- 102** *Устюкова В. В.*
Конкретизация понятия фактического
использования земельного участка
сельскохозяйственного назначения



№ 1 (53)
2019

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ
И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент.

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор.

Главный редактор:

ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Члены редакционного совета:

АФАНАСЬЕВ Сергей Федорович — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор.

БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор.

БИРЮКОВ Павел Николаевич — заведующий кафедрой теории государства и права, международного права и сравнительного правоведения Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор.

ВОЛКОВ Геннадий Александрович — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук.

ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ГОНЧАРОВ Игорь Владимирович — заведующий кафедрой государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

ЕРШОВА Инна Владимировна — заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЕФИМОВА Людмила Георгиевна — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЗРАЖЕВСКАЯ Татьяна Дмитриевна — профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор.

ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ИЩЕНКО Евгений Петрович — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ИЩЕНКО Нина Сергеевна — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО» (Республика Беларусь), кандидат юридических наук, профессор.

КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Государственного университета управления, доктор философских наук, профессор.

КИРЕЕВА Елена Юрьевна — декан факультета управления персоналом и государственной службы, заведующий



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2018



Учредитель:

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

кафедрой правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук, доцент.

КОМАРОВА Валентина Викторовна — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЛАПИНА Марина Афанасьевна — профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук.

ЛЮТОВ Никита Леонидович — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор.

НИКИТИН Сергей Васильевич — проректор по учебной работе Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.

НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

ПЛЮЩИКОВ Вадим Геннадьевич — директор Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор.

РАССОЛОВ Илья Михайлович — и. о. заведующего кафедрой информационного права и цифровых технологий Уни-

верситета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

РОМАНОВА Виктория Валерьевна — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук.

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор.

СОКОЛОВА Наталья Александровна — профессор кафедры международного права, начальник Управления организации научной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

ЦАЙ ЦЗЮНЬ — директор Юридического института Хэнаньского университета (КНР), доктор юридических наук, профессор.

ЦОПАНОВА Индира Георгиевна — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент.

УСТЮКОВА Валентина Владимировна — и. о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

ЩЕГОЛЕВ Виталий Валентинович — начальник Управления содействия международному развитию и взаимодействию с международными организациями Федерального агентства по делам СНГ, соотечественникам, проживающим за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству, доктор политических наук.

Ответственный секретарь:

САЛИЯ Марианна Романовна — эксперт отдела научно-издательской политики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ответственный редактор выпуска:

ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Дата выхода в свет: 00.00.2019.

Усл. печ. л. 23,10. Формат 84x108/16. Тираж 150 экз.

Издатель — Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Адрес редакции:

125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Тел.: (499) 244-88-88 (доб. 556).

E-mail: vestnik@msal.ru

№ 1 (53)
2019

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

Edition
**ECOLOGY AND NATURE
RESOURCES LAW**

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairman of the Editorial Board:

BLAZHEEV Viktor Vladimirovich — Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Proceedings, PhD in Law, Associate Professor.

Deputy of the Chairman of the Editorial Board:

GRACHEVA Elena Yurievna — First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Financial Law, Doctor of Law, Professor.

Editor-in-Chief:

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

Editorial Board members:

AFANASIEV Sergey Fedorovich — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of the Saratov State Law Academy, Doctor of Law, Professor.

BEZVERKHOV Arthur Genadievich — Dean of the Law Faculty of the Samara National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Doctor of Law, Professor.

BIRYUKOV Pavel Nikolaevich — Head of the Department of Theory of the State and Law, International Law and Comparative Jurisprudence of Voronezh State University, Doctor of Law, Professor.

BUKALEROVA Ludmila Aleksandrovna — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Doctor of Law, Professor.

VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of the Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law.

VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna — Head of the Department of Criminal Procedure Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

GONCHAROV Igor Vladimirovich — Head of the Department of Nation Construction and Law of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor.

ERSHOVA Inna Vladimirovna — Head of the Department of Business and Corporate Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

EFIMOVA Lyudmila Georgievna — Head of the Department of Banking Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Doctor of Law, Professor.

ZUBAREV Sergey Mikhailovich — Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ISHCHENKO Evgeniy Petrovich — Head of the Department of Forensic Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ISHCHENKO Nina Sergeevna — Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Republic of Belarus, PhD in Law, Professor.

KISELEV Sergey Georgievich — Head of the Department of the Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Doctor of Philosophy, Professor.

KIREEVA Elena Yurievna — Dean of the Faculty of Personnel Management and Public Administration, Head of the Department of Legal Support of Public Administration and Municipal Service

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2018



Founder:

The Federal State Budgetary Educational
Establishment of the Higher Training
"Kutafin Moscow State Law University (MSAL)"

of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law, Associate Professor.

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

LAPINA Marina Afanasievna — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law.

LYUTOV Nikita Leonidovich — Head of the Department of Labor and Social Security Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Doctor of Economy, Professor.

NIKITIN Sergey Vasilievich — Vice-Rector for Education of the Russian State University of Justice, Doctor of Law, Professor.

NOVOSELOVA Lyudmila Aleksandrovna — Head of the Department of Intellectual Property Rights of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

RYLSKAYA Marina Aleksandrovna — Director of the Institute of Problems of an Efficient State and Civil Society of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Associate Professor.

PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadievich — Director of Agrarian and Technological Institute of Peoples' Friendship University of Russia, Doctor of Agricultural Sciences, Professor.

RASSOLOV Ilya Mikhailovich — Acting Head of the Department of IT Law and Digital Technologies of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

ROMANOVA Victoria Valerievna — Head of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law.

SINYUKOV Vladimir Nikolaevich — Vice-Rector for Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of the Theory of State and Law, Doctor of Law, Professor.

SOKOLOVA Natalya Aleksandrovna — Acting Head of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

TSAY TSZYUN — Director of the Law Institute of Henan University (the PRC), Doctor of Law, Professor.

TSOPANOVA Indira Georgievna — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, PhD in Law, Associate Professor.

USTYUKOVA Valentina Vladimirovna — Acting Head of the Sector of Environmental Land and Agrarian Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Doctor of Law, Professor.

SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich — Head of the Department of International Development Assistance and Interaction with International Organizations of the Federal Agency for the Commonwealth of Independent States, Compatriots Living Abroad and International Humanitarian Cooperation, Doctor of Political Sciences.

Executive Secretary Editor:

SALIYA Marianna Romanovna — Expert of the Department of Scientific and Publishing Policy of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Editor-in-Chief of the Issue:

SZPAKOWSKI Yuri Grigorievich — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), PhD in Law, Professor.

Passed for printing 31.01.2019.

Publication base sheet 23,10.

Circulation 150 cop.

Publisher: Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Bld. 9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.

The address of the Editorial Office:

Bld.9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.

Tel.: (499) 244-88-88 (# 556).

E-mail: vestnik@msal.ru

СОДЕРЖАНИЕ

УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	6
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Методология экологического и природоресурсного права	
<i>Бринчук М. М.</i>	
Развитие экологического права	
в конституционно-цивилизационном аспекте	14
<i>Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В.</i>	
Теоретико-методологические проблемы совершенствования	
государственной политики в области развития курортов	
и лечебно-оздоровительных местностей	22
Земельные правоотношения	
<i>Ведьшева Н. О.</i>	
Государственный земельный надзор как средство	
охраны окружающей среды в сельском хозяйстве	37
<i>Воронина Н. П.</i>	
Правовое регулирование государственной поддержки	
сельскохозяйственных кооперативов	
в России и зарубежных странах	45
<i>Землякова Г. Л.</i>	
Земля и земельный участок как объекты	
земельных правоотношений: проблемы терминологии	54
<i>Мельников Н. Н.</i>	
Многоконтурный земельный участок как объект	
земельных отношений: вопросы теории и практики	64
<i>Пашова М. С.</i>	
Конституционные основы правового	
регулирования земельных отношений	75
<i>Романова О. А.</i>	
Проблемы правового обеспечения публичности установления	
ограничений прав на земельные участки и другие	
объекты недвижимости на примере правового режима	
лечебно-оздоровительных местностей и курортов	84
<i>Самончик О. А.</i>	
Правовое обеспечение рационального использования земель	
как компонента устойчивого развития сельских территорий	92
<i>Устюкова В. В.</i>	
Конкретизация понятия фактического использования	
земельного участка сельскохозяйственного назначения	102
Проблемы сохранения биологического разнообразия	
<i>Куделькин Н. С.</i>	
Правовая охрана морской среды Арктики	
от загрязнения чужеродными видами	110
<i>Редникова Т. В.</i>	
Биологическое разнообразие как объект правовой охраны	120

Сравнительно-правовое исследование

Зиновьева О. А.

- Современные тенденции правового регулирования
защиты зеленых насаждений в городах
федерального значения Российской Федерации 129

Лунева Е. В.

- Эколого-правовое регулирование рационального
природопользования: междисциплинарный аспект 137

НАУЧНЫЙ ПОИСК

Евтушенко В. И., Кравцова Е. А.

- Исторические предпосылки и современные проблемы
законодательного закрепления механизма реализации
экологических прав граждан в Российской Федерации 148

Лизикова М. С.

- Международно-правовой режим реагирования
в случае ядерных аварий 156

Трибуна молодого ученого

Карпенко Л. П., Соколов И. С.

- Проблемы реализации полномочий органов
государственного земельного надзора 163

Сергеев А. Ю.

- Правовая природа отношений по использованию
и охране земель при пользовании недрами 169

Степанова А. А.

- Добровольная лесная сертификация как способ
борьбы с истощением лесных ресурсов в России 176

ДАЙДЖЕСТ МЕРОПРИЯТИЙ КАФЕДРЫ

- Международная научно-практическая конференция
«Современные тенденции развития экологического,
земельного и аграрного права» (Москва, 19 июня 2018 г.) 186

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Портрет на фоне истории

Вернадский В. И.

- Идеи ноосферы В. И. Вернадского как теоретическая
основа концепции устойчивого развития 193

ПОСТСКРИПТУМ

- Три века борьбы за чистоту улиц в городах 203

- Россия. 100 лет назад: месяц в истории 212

11 ЯНВАРЯ

Ректор МГЮА Виктор Блажеев: «Каждый стартап в качестве выпускной работы в вузах должен быть научно проработан и обоснован»

Идея представления бизнес-проекта в качестве выпускной работы в вузах продуктивна, однако ее надо дополнительно продумать с точки зрения конкретных механизмов. Каждый стартап должен быть научно проработан и обоснован, считает ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Центрального штаба ОНФ Виктор Блажеев.

В ближайшие годы выпускники всех российских вузов смогут представлять на рассмотрение аттестационной комиссии не дипломную работу, а собственный стартап, сообщила газета «Известия» со ссылкой на пресс-службу Минобрнауки России. В некоторых вузах выпускники уже используют такую возможность.

«Считаю, что дипломная работа может быть в разной форме, в том числе и в виде стартапа. Мы и так предполагаем, что дипломная работа — это некий научный продукт, причем очень хорошо, если он имеет определенный практический выход. Поэтому дипломная работа, которая содержит определенные предложения практического характера с точки зрения решения той или иной задачи, отвечает всем требованиям», — отметил Виктор Владимирович.

По его словам, любой стартап должен быть научно проработан и обоснован. Это должно быть решение какой-то определенной практической задачи, нужное экономике и обществу. Поэтому бизнес-проект в форме научного продукта может быть продуктивнее и важнее дипломной работы, которая оторвана от практики и действительности.

«Если касаться механизма защиты, то проработанный стартап может быть представлен государственной аттестационной комиссии, в которую будут входить представители бизнеса, представители других структур, в том числе, естественно, научные работники, представители научно-образовательных учреждений. Они смогут оценить этот бизнес-проект с разных сторон», — подчеркнул член Центрального штаба ОНФ.

«Я не вижу каких-то серьезных проблем с точки зрения проведения самой итоговой аттестации, потому что все равно дипломная работа — это ведь тоже научно-практический продукт. Стартап тоже оценивают, взвешивают доводы, задают вопросы. Проект представляется комиссии, которая выносит свое суждение. После его принятия он может уже реализовываться на практике. Мы таким образом сразу же включаем выпускника в этот научно-практический процесс», — отметил ректор МГЮА Блажеев.

¹ URL: <https://msal.ru/news/>

**Директор Волго-Вятского Института МГЮА
Николай Шаклеин удостоен Благодарности
Президента Российской Федерации В. В. Путина**



11 января 2019 г. в Москве в канун Дня работника Прокуратуры России Генеральный прокурор РФ Юрий Чайка в торжественной обстановке вручил директору Волго-Вятского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Николаю Шаклеину высокую награду — Благодарность Президента Российской Федерации В. В. Путина — за заслуги в укреплении законности, защите прав и интересов граждан, многолетнюю добросовестную работу.

18 ЯНВАРЯ

VII Международная научно-практическая конференция «Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях»

17—18 января 2019 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась VII Международная научно-практическая конференция «Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях». Организаторами мероприятия выступили кафедра судебных экспертиз и АНО «СОДЭКС МГЮА имени О.Е. Кутафина».

В рамках конференции более 300 ведущих отечественных и зарубежных ученых и практиков в области судебно-экспертной деятельности, а также процессуального права поделились своим передовым опытом и результатами инновационных научных исследований по теоретическим, правовым и организационным

проблемам судебной экспертологии и наиболее востребованных в правоприменительной практике родов (видов) судебных экспертиз. Традиционно обширна география конференции. В этом году участники конференции представили 25 российских городов и 7 зарубежных стран: Белоруссию, Казахстан, Польшу, Италию, Грецию, Германию, Боснию и Герцеговину.

17 января с приветствиями к участникам конференции на пленарном заседании обратились первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Елена Грачева; первый заместитель начальника Экспертно-криминалистического центра МВД России Сергей Сыромятников; ректор Московской академии Следственного комитета России Анатолий Багмет; заместитель директора Российского федерального центра судебной экспертизы (РФЦСЭ) при Минюсте России, доктор юридических наук Георгий Омелянюк; начальник Бюро судебно-медицинской экспертизы Московской области, доктор медицинских наук Владимир Клевно.

Работа конференции проходила в течение двух дней. На пленарном заседании, сопровождавшемся интернет-трансляцией в режиме онлайн, пленарные доклады и мультимедийные презентации, содержащие инновационные научные результаты, представили 25 участников — профессоров, докторов юридических наук, ведущих российских и зарубежных ученых.



С программным докладом выступила Елена Россинская, директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз МГЮА, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ.

С интересными докладами выступили Ljiljana Trisic (independent expert in internal affairs and security, master degree candidate); Георгий Омелянюк (РФЦСЭ при Минюстиции России, заместитель директора, доктор юридических наук, доцент); Ирена Лапина (Институт повышения квалификации и переподготовки кадров Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, ректор, кандидат юридических наук, доцент); Надежда Майлис (Московский университет МВД РФ имени В. Я. Кикотя, профессор кафедры оружейведения и трактологии учебно-научного комплекса судебной экспертизы, доктор юридических наук, профессор) и другие видные мировые ученые.

Активная и плодотворная научная дискуссия развернулась на шести тематических секциях, где смогли выступить более 200 ученых и экспертов-практиков различных научных школ: «Теоретические, правовые и организационные проблемы судебной экспертологии», «Проблемы судебных речеведческих экспертиз», «Проблемы криминалистических экспертиз», «Проблемы судебно-медицинских, судебно-психиатрических и психологических экспертиз»; «Проблемы судебных инженерно-технических экспертиз, экспертизы веществ, материалов и изделий»; «Проблемы судебных экономических экспертиз».

В рамках мероприятия была организована студенческая секция, на которой студенты Университета и других вузов выступили с сообщениями о результатах своих научных исследований, проводимых под руководством отечественных и зарубежных ученых в области судебной экспертизы.

Тезисы конференции были своевременно опубликованы издательством «Прспект» в сборнике, который смогли приобрести все участники конференции.

На завершающем пленарном заседании 18 января при подведении итогов конференции было отмечено, что она стала своеобразной площадкой для разработки единых подходов к научно-методическому обеспечению судебно-экспертной деятельности, включая внедрение современных приемов и методов проведения экспертных исследований, налаживания активного информационного обмена научного сообщества, развития международного сотрудничества, интеграции России в мировую научную среду в сфере судебно-экспертной деятельности.

24 ЯНВАРЯ

XVI Международная научно-практическая конференция «Уголовное право: стратегия развития в XXI веке»

24—25 января 2019 г. в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла XVI Международная научно-практическая конференция «Уголовное право: стратегия развития в XXI веке».

Организаторами конференции выступили НОЦ применения уголовного права и кафедра уголовного права МГЮА.

В работе конференции приняли очное участие 352 человека, среди которых видные ученые, парламентарии, судьи, представители правоохранительных и других государственных органов, члены общественных объединений, работники коммерческих и некоммерческих организаций, адвокаты и другие практикующие юристы и специалисты.



В этом году работа конференции проходила в рамках четырех панельных дискуссий, посвященных следующим темам:

- Уголовное право в условиях развития цифровых технологий.
- Бизнес и уголовное право.
- Современные подходы к реализации уголовной ответственности.
- Медицинское уголовное право.

Результаты работы конференции уже повлияли на профессиональное сообщество. Многие из участников нашли ответы на давно интересующие их вопросы, а также определили дальнейшие векторы развития своей профессиональной деятельности.

26 ЯНВАРЯ

МГЮА вошел в рейтинг лучших вузов России

«Социальный навигатор» МИА «Россия сегодня» и проект «Типичный абитуриент» представили четвертое ежегодное исследование о вузах, основанное на студенческих отзывах («интернет-сливах»).

В этом году в исследовании приняли участие 156 высших учебных заведений. Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) занял четвертое место в рейтинге лучших российских вузов, по мнению студентов.

28 ЯНВАРЯ

Первое в 2019 г. заседание Ученого совета

28 января 2019 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялось первое в этом году заседание Ученого совета.

Заседание проходило в расширенном формате при участии Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Москальковой.

Татьяна Николаевна и проректор по научной работе Владимир Синюков анонсировали членам Ученого совета открытие Научно-образовательного центра по правам человека. Инициатива по созданию Центра была поддержана Президентом Российской Федерации. Центр начнет работу в ближайшее время.

Участники заседания обсудили вопросы организации Научно-образовательного центра по правам человека на базе МГЮА. Центр будет вести образовательную, научно-исследовательскую, методическую, экспертную деятельность в области защиты прав и свобод человека.

Основными задачами Центра станут реализация образовательных программ повышения квалификации для уполномоченных по правам человека и по правам ребенка в субъектах РФ и сотрудников их рабочих аппаратов, членов общественных наблюдательных комиссий, руководителей правозащитных организаций, а также научно-исследовательская, методическая и экспертная деятельность в области защиты прав и свобод человека и гражданина.



«Я чрезвычайно благодарна Президенту Российской Федерации за то, что он поддержал нашу инициативу. Сегодня тот исторический момент, когда создается центр по правам человека», — отметила Татьяна Москалькова.

Начальник Учебно-методического управления Наталья Софийчук рассказала о результатах ректорского тестирования, проведенного среди обучающихся.

О стратегии развития практико-ориентированного обучения в Университете доложил и.о. заведующего кафедрой практической юриспруденции Александр Ермоленко.

Директор Института частного права Елена Глотова, в свою очередь, рассказала о стратегии развития возглавляемого Института.

Выступление и.о. заведующего кафедрой гражданского и административного судопроизводства Сергея Михайлова затронуло аспекты проведения учебно-методической работы на кафедре.

Открытие Зимней школы молодых ученых — 2019

28 января 2019 г. начала работу V Зимняя школа молодых ученых Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Права человека: внутригосударственные и международные механизмы защиты».

В течение недели аспиранты и молодые преподаватели из ведущих юридических вузов и научных организаций — Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Высшей школы экономики, Российского университета дружбы народов, Казанского (Приволжского) федерального университета, Крымского федерального университета, Уральского государственного юридического университета, Института государства и права РАН, Саратовской государственной юридической академии, Московско-





го университета МВД России и иных — будут обсуждать основные аспекты прав человека, анализировать существующие конструкции внутригосударственных и международных механизмов защиты прав человека, разбирать проблемные вопросы прав отдельных категорий лиц.

На торжественном открытии Зимней школы с приветственными словами к участникам обратились: первый проректор МГЮА Елена Грачева, проректор по научной работе Владимир Синюков, директор Института повышения квалификации Татьяна Докучаева, научный консультант школы Наталья Соколова, которые отметили важность темы прав человека, ее междисциплинарный характер и пожелали плодотворной работы, успехов и творческого общения участникам.

Школа открылась проблемной лекцией судьи Конституционного Суда РФ, доктора юридических наук, профессора Александра Кокотова. Рассматривая место Конституционного Суда России в механизме защиты прав человека, Александр Николаевич отметил основополагающую роль конституционных норм в защите прав и свобод человека. Осуществление конституционного судопроизводства защищает основные права и свободы человека, когда они нарушаются органами власти при принятии нормативных правовых актов, противоречащих Основному закону.

Академик РАН, директор Института философии РАН, профессор Абдусалам Гусейнов в проблемной лекции рассмотрел философско-нравственный аспект прав человека через призму общеэтического золотого правила нравственности, вопросы соотношения морали и права, существующие морально-этические ограничения.

Елена Юркина, менеджер проектов Генеральной дирекции по правам человека и верховенству права Совета Европы, кандидат юридических наук, провела мастер-класс и деловую игру, объединенные общей темой «Ответственность

за публикации в Интернете в форумах и блогах: практика Европейского Суда по правам человека». На первом занятии участники школы знакомились с базовыми вопросами и принципами: ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), ее содержание, возможное ограничение права на свободу слова, защита высказываний, вызывающих шок и неприязнь, язык ненависти и вражды и свобода слова, свобода усмотрения государств, факты и суждения, случаи конфликта с другими статьями ЕКПЧ (ст. 8, 9).

Второе занятие было посвящено рассмотрению конкретных дел, касающихся постов и комментариев на форумах и в блогах. В завершение участники были разделены на группы, которым было предложено подготовить перечень аргументов «за» и «против», проанализировать и сравнить эти аргументы с аргументами Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) по двум делам, касающимся одного факта (в одном деле пост был размещен в социальной сети «Facebook», а в другом — в «Instagram»). Интересно, что в одном деле ЕСПЧ нашел нарушение, а в другом — нет, что вызвало интересную дискуссию среди участников.



**Михаил Михайлович
БРИНЧУК,**

главный научный сотрудник
сектора экологического,
земельного и аграрного
права Института
государства и права РАН,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ
brinchuk@gmail.com
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

РАЗВИТИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА В КОНСТИТУЦИОННО-ЦИВИЛИЗАЦИОННОМ АСПЕКТЕ

Аннотация. В статье исследуются вопросы развития экологического права в контексте положений Конституции РФ и с учетом состояния цивилизации. Отмечается значительный потенциал конституционных норм о правовом государстве, социальном государстве, о роли и месте человека и природы в общественном развитии. Обращается внимание на ограниченность концепции устойчивого развития и предлагается механизм ее совершенствования в целях цивилизационного развития.

Ключевые слова: экологическое право, Конституция РФ, правовое государство, социальное государство, природа, цивилизационное развитие, устойчивое развитие. Декларация по окружающей среде и развитию.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.014-021

M. M. BRINCHUK,

Chief scientist of the Sector of Environmental Land and Agrarian Law
of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of legal sciences, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation
brinchuk@gmail.com
119019, Russia, Moscow, ul. Znameka, 10

DEVELOPMENT OF ECOLOGICAL LAW IN CONSTITUTIONALLY-CIVILIZATIONAL ASPECT

Abstract. This article takes a look at the issues of the development of environmental law in the context of the provisions of the Constitution of the Russian Federation and the state of civilization. Exploded significant potential of the constitutional provisions on law-governed state, social state, the role and place of man and nature in social development. Attention is drawn to the limitations of the concept of sustainable development and a mechanism for its improvement in civilization development.

Keywords: environmental law, the Constitution of the Russian Federation, law-governed state, social state, nature, civilizational development, sustainable development, Declaration on environment and development.

Каждое общество заинтересовано в устойчивом, поступательном цивилизационном развитии. Решению этой грандиозной по масштабу и социальной значимости задачи служат, в частности, социальные регуляторы — мораль, религия, эстетика, право. В этом ряду наибольшим потенциалом обладает право, имеющее формализованные источники и позволяющее использовать присущие ему средства и способы, включая принуждение к исполнению содержащихся в нем норм. Многое в формировании права зависит от конституции как основного закона и источника всех отраслей, образующих правовую систему общества и государства¹. Конституция закладывает и правовой потенциал цивилизационного развития.

Цивилизационный контекст исследования развития экологического права в свете положений Конституции РФ является не только современным, универсальным по масштабу оценки, но и весьма полезным с точки зрения определения перспектив развития общества, государства и права.

Использование в качестве методологического основания положений Конституции вместе с учетом состояния цивилизации и потребностей ее устойчивого развития для целей формирования и осуществления экологического законодательства и права усиливает научные позиции, возможности науки и самого права.

Правовое и социальное государство в цивилизационном контексте

Сама Конституция содержит ряд весьма полезных положений с цивилизационной точки зрения. Высоким цивилизационным критериям отвечает ряд принципиально новых для российского общества, государства и права положений общего характера, существенно усиливающих потенциал Конституции РФ. Они диктуют необходимость изменить, в частности, правовые концепции о месте и роли экологического права в правовой системе² и, соответственно, функционировании государственной власти. Речь прежде всего идет о следующих взаимосвязанных положениях: Россия — демократическое правовое государство (ст. 1); человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2); Россия — социальное государство (ст. 7); государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10); о связанности публичной власти с правами человека и гражданина (ст. 18).

Для правового государства «господство права», справедливое и научно обоснованное, является высшим принципом. Соответственно, в правовом государстве подготовка и принятие экологически значимых решений основываются на нормах права, а не на мотивах политической, экономической и иной целесообразности. В правовом государстве признаются права и свободы человека и гражданина и создаются механизмы, обеспечивающие их реализацию, соблюдение, охрану и защиту. Власть осуществляют только те, кто уполномочен на это Конституцией и законами, причем в рамках определенных им предметов ведения и компетен-

¹ Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. Конституция — основной источник экологического права // Государство и право. 2018. № 12. С. 83—92.

² Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. Экологическое право в правовой системе // Труды Института государства и права РАН. Актуальные проблемы государства и права. 2009. № 3. С. 131—155.



ции. Основное содержание правовых норм в правовом государстве определяется законами, принимаемыми представительными органами. К важнейшим характеристикам правового государства относится закрепление принципа разделения власти — на законодательную, исполнительную и судебную. Соответственно, законы, принимаемые законодательными органами, являются более конкретными и полными, содержащими минимум поручений органам исполнительной власти по их развитию, призванной эффективно и последовательно исполнять закон.

Показателем социального государства является достойная жизнь каждого человека и общества. В той мере, в какой экологические проблемы затрагивают интересы человека, в частности его здоровье, экологическое является органичной частью социального. Это в полной мере относится и к категории «социальное государство», и, соответственно, к качеству жизни.

Правовое значение ст. 7 Основного закона заключается и в том, что она устанавливает норму, из которой вытекает «обязанность государства проводить определенную социальную политику и нести ответственность за достойную жизнь людей. Беря на себя известные социальные обязательства, государственно организованный народ и учреждаемые им институты публичной власти должны реалистично оценивать имеющиеся в распоряжении общества материальные и иные ресурсы и строго соотносить с ними объемы и сроки выполнения социальных обязательств»³.

Эти положения Конституции являются не только ориентирами развития общества и государства, но и конституционными критериями оценки деятельности государства, его властей, отдельных органов по исполнению этих положений во благо цивилизационного развития. Пока, к сожалению, во многом они остаются нереализованным потенциалом для последовательного прогрессивного развития экологического законодательства и права, других отраслей⁴. Неслучайно авторитетные ученые-юристы напоминают, что Конституция — это закон и для Государственной Думы⁵.

Высшие ценности общества

Конституция содержит научно обоснованные положения о ценностных характеристиках человека и природы, существенные для формирования высоких качеств права и обеспечения на его основе цивилизационного развития.

В эколого-правовом аспекте важно обратить внимание и на конституционное положение о том, что человек, его права и свободы являются *высшей ценностью* (ст. 2). Другими словами, главным смыслом общественного развития, функционирования всей общественной системы являются права и интересы человека. В то же время имеется другая конституированная ценность — *природа, служащая*

³ Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Б. Н. Топорнина. М. : Юристъ, 2003. С. 127.

⁴ Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. 2010. № 11. С. 56—66.

⁵ См.: Комиссаров В. С., Кудрявцев В. Н., Кузнецова Н. Ф., Лунеев В. В. Конституция — это закон и для Государственной Думы // Государство и право. 2007. № 5. С. 13—16.

основой жизнедеятельности самого человека, народов (ст. 9)⁶. Такой порядок вещей, такая иерархия ценностей подтверждаются не только наукой, конституционной нормой права, но и логикой развития человечества. В норме ст. 9 Конституции РФ нормативно определяется роль природы для человека и общества, это дает косвенное основание рассматривать не только юридические законы, но и законы природы как факторы и регуляторы общественного развития, что имеет особый смысл с точки зрения системной оценки цивилизационного развития.

По своей природе человек — биосоциальное существо, одновременно принадлежащее двум мирам — природе и обществу, в которых существует и развивается человечество. Положение ст. 2 Конституции о человеке, его правах и свободах как высшей ценности является вполне справедливым и обоснованным применительно к человеку как социальному существу. В социальном мире, в системе социальных ценностей человек, несомненно, имеет наивысшую ценность. При такой справедливой, с точки зрения оценки самой цивилизации, характеристике в норме Конституции в ее контексте важно оценивать и норму ст. 42, устанавливающую как основное и неотчуждаемое право каждого на благоприятную окружающую среду. Именно это состояние природы — благоприятное — может служить основой жизнедеятельности общества и каждого отдельного человека.

В свою очередь, глубокая философская характеристика природы как основы жизнедеятельности и народов, и каждого отдельного человека свидетельствует о ней, благоприятной природе, как о всегда публичном благе⁷ — объекте общественных отношений, регулируемых экологическим и природоресурсным правом — публичными отраслями в системе публичного права.

Право на благоприятную окружающую среду обязывает публичную власть

Высокую не только теоретическую, но практическую значимость с точки зрения реализации потенциала названных выше конституционных положений и закономерных системных связей между ними имеет ст. 18 Конституции РФ. Норма данной статьи, признавая высокую ценность и значимость в обществе права каждого на благоприятную окружающую среду⁸, диктует публичной власти высокую ответственность за формирование эффективного законодательства по его обеспечению.

⁶ Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. О высшей ценности в праве // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2017. Т. 27. Вып. 5. С. 81—88.

⁷ Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. Природа — публичное благо // Государство и право. 2013. № 8. С. 15—26 ; Он же. Конституционные основы права собственности на природу // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12. № 4. С. 97—132 ; Он же. Природа как национальное достояние или объект права собственности и Конституция Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2018. № 1 (25). С. 43—52.

⁸ Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Труды Института государства и права РАН. Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. 2007. № 5. С. 36—66 ; Он же. Конституционное право на благоприятную окружающую среду в свете национальной безопасности // Государство и право. 2014. № 1. С. 74—83.



Это право, его обеспечение, соблюдение, охрана и защита предполагают активную и эффективную деятельность государства в лице каждой из его властей, реализующих конституционную законность. В этом случае обеспечение данного права, как и любого другого, является высшим юридическим, т.е. конституционным, критерием оценки эффективности государства. Механизм связи публичной власти с правами и свободами человека и гражданина, а точнее ее связанности с этими правами и свободами, предусмотрен ст. 18 Конституции: права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В части обеспечения конституционной законности правовое значение ст. 18 существенно увеличивается в контексте непосредственного действия прав и ст. 2 о человеке и гражданине, их правах и свободах как высшей ценности.

Очевидно, что из этой конституционной нормы вытекают как минимум две задачи, которые должны быть решены законодательной властью⁹. Первая касается необходимости подготовки и принятия законов, создающих эффективный правовой механизм по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды. Вторая задача — принять законы, создающие эффективные правовые механизмы по реализации, охране и защите экологических прав, в том числе естественного по характеру и фундаментального по значимости права каждого на благоприятную окружающую среду.

Заметим, что необходимость создания эффективного эколого-правового механизма диктуется также ст. 9 Конституции: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Последовательная реализация такого механизма (это задача прежде всего исполнительной власти) будет объективно обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду.

В этой связи подчеркнем то важное обстоятельство, что через системную правовую связь названных статей Конституции и главное — посредством ее наиболее полной реализации идет объективный процесс формирования эффективного экологического и природоресурсного права. Очевидно, что обеспечение сохранения или восстановления благоприятного состояния окружающей среды может быть лишь посредством формирования эффективного экологического права. Подчеркнем также, что эта связь имманентно проявляется и в положениях о правовом и социальном государстве. Очевидно, что формирование эффективного экологического и природоресурсного законодательства и права послужит средством формирования в России правового и социального государства.

⁹ Эта норма адресована всем субъектам публичной власти. Однако с учетом места законодательной власти в государстве в контексте принципа разделения властей, с учетом роли законодательства в регулировании общественного развития реализация публичной власти начинается прежде всего с законодательной ветви. Исполнительная власть будет исполнять «действующее» законодательство, т.е. то законодательство, которое имеется в государстве, — развитое или недоразвитое, сильное или слабое.

Потребность в совершенствовании правовых основ цивилизационного развития

Формирование и осуществление эффективного экологического и природо-ресурсного права в цивилизационном системном контексте возможно с учетом реального состояния цивилизационного развития, которое на современном этапе оценивается как кризисное, а также в системе экологического, социального и экономического развития. Именно этот подход реализован в принципе 4 Декларации по окружающей среде и развитию¹⁰, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.). Согласно этому принципу для того, чтобы добиться устойчивого развития, *охрана окружающей среды должна стать неотъемлемой частью процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него*.

О значении концепции устойчивого развития, ее потенциале для решения мировых экологических проблем, в равной мере как и о серьезности экологической ситуации в мире, свидетельствует заявление генерального секретаря этой Конференции ООН Мориса Стронга: «Или будет спасен весь мир, или погибнет вся цивилизация». Таким образом, реализация концепции рассматривалась и как инструмент спасения мира.

Высоко оценивая концепцию устойчивого развития, важно обратить внимание на одно существенное обстоятельство, высокозначимое с точки зрения цивилизационного развития и преодоления системного цивилизационного кризиса, органично включающего в себя и экологический: разработанная Международной комиссией по окружающей среде и развитию¹¹ и оформленная в названной Декларации концепция устойчивого развития ориентирована на учет материальных факторов, имеющих отношение к экономическому и социальному развитию с учетом потребностей охраны окружающей среды. Другими словами, концепция устойчивого развития отражает лишь одну сторону развития — материальную.

Соответственно, как сама концепция, так и выработанная на ее основе стратегия устойчивого развития, учитывающие лишь материальный фактор развития, всегда будут иметь весьма ограниченный ресурс цивилизационного развития.

В деятельности же отдельного человека и всего общества, в развитии цивилизации первичным является духовное начало¹², которое в механизмах принятия решений часто игнорируется. Последствия такого развития вполне прогнозируемы. Важно помнить, что сами экологические проблемы (и не только экологические, но, как известно, и экономические, финансовые и др.) возникли из-за духовного падения человека и человечества. Именно это обстоятельство предопределяет острую и первоочередную потребность пересмотра некоторых

¹⁰ Международное публичное право : сборник документов. М. : Бек, 1996. Т. 2. С. 135—138.

¹¹ См.: Our Common Future. World Commission on Environment and Development. Oxford, New York : Oxford University Press, 1987 ; Наше общее будущее : доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М. : Прогресс. 1989.

¹² Это подтверждается, в частности, квантовой физикой. См, например, монографию физика-теоретика, профессора Амита Госвами «Самосознющая Вселенная. Как сознание создает материальный мир» (пер. с англ. М. : Открытый мир, Ганга, 2008).



принципов развития современной цивилизации. Уточню — существенных, жизнеобеспечивающих принципов.

Для устойчивости развития человечества учета лишь материальной составляющей крайне недостаточно. Как мудро писал Чабуа Амирэджиби, советский грузинский писатель, в романе «Дата Туташхиа» (книга вторая), «жизнь — это процесс добывания духовной и материальной пищи, а *нравственность — сила, организующая этот процесс*». Здесь очевиден системный подход, чего не хватало в документах по устойчивому развитию. Жизнь, повседневное бытие человека не ограничиваются лишь его материальными интересами и потребностями. «Не хлебом единым жив человек» — библейская мудрость.

Принципиально верная позиция Чабуа Амирэджиби, отнесенная к жизни человека, лежит и в фундаменте цивилизационного развития всего человечества. Для устойчивости развития в качестве его критерия требуется создать и использовать механизм адекватного учета не только материального, но и духовного. Соответственно, чтобы развитие было устойчивым и эффективным, методологически важен системный подход к определению его содержания, к формированию и использованию механизмов регулирования.

Применительно к духовным и материальным основам развития человека, общества и всего мирового сообщества в системном контексте устойчивого цивилизационного развития приоритет, по нашему убеждению, принадлежит, должен принадлежать духовному. Известно, что на планете проживают люди, имеющие лишь минимально достаточный материальный достаток, вполне удовлетворенные своей жизнью благодаря духовному. Духовный уровень, потенциал этих людей весьма высок. Богатые духовно, они довольствуются лишь необходимым для жизни минимумом материального.

Духовность — основной критерий цивилизованности общества. Операционным, функциональным средством и необходимым эффективным критерием для оценки восстановления и обеспечения поддержания положительного, имеющего потенциал поступательного развития баланса духовных и материальных ценностей в обществе служит учет нравственного измерения в каждом решении, как духовном, так и материальном. Духовные факторы должны стать цивилизационными ориентирами и практическими критериями оценки повседневного поведения человека, любых публично-значимых действий, в том числе политических и правовых, распространяющихся на все отрасли и сферы жизни и развития общества — экономику, здравоохранение, культуру, науку и др. Это означает, что любые решения — политические, экологические, экономические, социальные и иные — должны иметь духовное, нравственное измерение¹³. Недуховные, не нравственные решения, выраженные в нормах социального регулирования, прежде всего в нормах права, не могут быть приняты. Такие решения как недуховные, не нравственные являются антисоциальными и неправовыми.

¹³ Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Государство и право. 2014. № 10. С. 15—24; Бринчук М. М. Законы природы и общества : монография : в 2 ч. М. : Юрлитинформ, 2015. Ч. 2. С. 305—333.

БИБЛИОГРАФИЯ

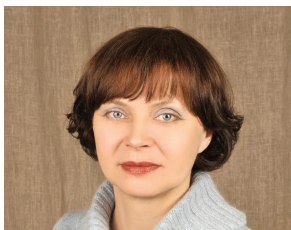
1. Бринчук М. М. Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. — 2010. — № 11. — С. 56—66.
2. Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Труды Института государства и права РАН. Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. — 2007. — № 5. — С. 36—66.
3. Бринчук М. М. Законы природы и общества : монография : в 2 ч. — М. : Юрлитинформ, 2015. — Ч. 2. — С. 305—333.
4. Бринчук М. М. Конституционное право на благоприятную окружающую среду в свете национальной безопасности // Государство и право. — 2014. — № 1. — С. 74—83.
5. Бринчук М. М. Конституционные основы права собственности на природу // Труды Института государства и права РАН. — 2017. — Т. 12. — № 4. — С. 97—132.
6. Бринчук М. М. Конституция — основной источник экологического права // Государство и право. — 2018. — № 12. — С. 83—92.
7. Бринчук М. М. Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Государство и право. — 2014. — № 10. — С. 15—24.
8. Бринчук М. М. О высшей ценности в праве // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». — 2017. — Т. 27. — Вып. 5. — С. 81—88.
9. Бринчук М. М. Природа как национальное достояние или объект права собственности и Конституция Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. — 2018. — № 1 (25). — С. 43—52.
10. Бринчук М. М. Природа — публичное благо // Государство и право. — 2013. — № 8. — С. 15—26.
11. Бринчук М. М. Экологическое право в правовой системе // Труды Института государства и права РАН. Актуальные проблемы государства и права. — 2009. — № 3. — С. 131—155.
12. Бринчук М. М. Экологическое право и правовое государство // Экологическое право. — 2003. — № 6. — С. 5—8.
13. Госвами А. Самосознющая Вселенная: как сознание создает материальный мир / пер. с англ. А. Киселева. — М. : Открытый Мир ; Ганга, 2008. — 445 с.
14. Комиссаров В. С., Кудрявцев В. Н., Кузнецова Н. Ф., Лунеев В. В. Конституция — это закон и для Государственной Думы // Государство и право. — 2007. — № 5. — С. 13—16.
15. Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. Б. Н. Топорнина. — М. : Юрист, 2003. — 831 с.





**Наталья Григорьевна
ЖАВОРОНКОВА,**

доктор юридических наук,
профессор, заведующий
кафедрой экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
gavoron49@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Галина Викторовна
ВЫПХАНОВА,**

доктор юридических
наук, профессор
кафедры экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
viphanova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ КУРОРТОВ И ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЕЙ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы обеспечения согласованного развития курортов и лечебно-оздоровительных местностей с целевыми ориентирами и показателями документов стратегического планирования различных уровней. В данном контексте дается оценка положений современной Стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, рассматриваются ее экономические, социальные и экологические параметры в соотношении с другими документами целеполагания, разработанными в том числе по отраслевому и территориальному принципу, а также программы, непосредственно относящимися к курортной сфере либо взаимосвязанными с данной областью. Предлагаются методологические подходы к стратегическому планированию развития курортов и лечебно-оздоровительных местностей, способствующие решению имеющихся проблем и противоречий.

Ключевые слова: курорты, лечебно-оздоровительные местности, природные лечебные ресурсы, программы, стратегическое планирование, концепция, санаторно-курортный комплекс.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.022-036

N. G. GAVORONCOVA,

*doctor of Law, Professor of the Department
of Environmental and Natural Resources Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*
gavoron49@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

G. V. VIPHANOVA,

*doctor of Law, Professor of the Department
of Environmental and Natural Resources Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*
viphanova@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROBLEMS OF IMPROVING THE STATE POLICY IN THE DEVELOPMENT OF RESORTS AND THERAPEUTIC AREAS

Abstract. *The article discusses the issues of ensuring the coordinated development of resorts and health-improving areas with targets and indicators of strategic planning documents at various levels. In this context, an assessment is made of the provisions of the modern Strategy for the development of the sanatorium-resort complex of the Russian Federation, its economic, social and environmental parameters are considered in relation to other goal-setting documents developed, including by sectoral and territorial principles, as well as programs directly related to the resort sector or interrelated with this area. Methodological approaches to the strategic planning of the development of resorts and medical and recreational areas are proposed, contributing to the solution of existing problems and contradictions.*

Keywords: *resorts, medical and recreational areas, natural healing resources, programs, strategic planning, concept, sanatorium-resort complex.*

В условиях обсуждения законопроектных инициатив, направленных на изменение законодательства в области курортов и лечебно-оздоровительных местностей, а также с принятием Стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации¹ актуализируется вопрос реализации государственной политики в данной сфере, согласованной с общими и отраслевыми целевыми ориентирами стратегического планирования.

Важным условием развития курортных территорий и лечебно-оздоровительных местностей, совершенствования государственной политики, управления

¹ Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2018 г. № 2581-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.11.2018.



и законодательства в данной сфере является их включение в систему стратегического планирования, в том числе в документы, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования различных уровней. К документам стратегического планирования относится достаточно широкий перечень различных документов, которые одновременно и условно можно определить как пространственно-территориальные (включая генпланы городов), здравоохранительные, социально-экономические, туристические, экологические, природоресурсные, региональные и местные.

Особенностью санаторно-курортного лечения, сформированного еще в советский период, является то, что в целом оно развивалось как элемент национальной системы социального обеспечения, исходя из местных особенностей и экономических возможностей. Эффективное же применение санаторно-курортного лечения в лечебных, профилактических и реабилитационных целях требует его выделения в основе стратегии развития курортного дела. Исходя из этого в современных условиях необходимо определить, относится ли санаторно-курортное лечение лишь к системе социального обеспечения, требующей совершенствования в части гарантий предоставления санаторно-курортных услуг отдельным категориям граждан в рамках различных организационно-правовых форм социальной защиты (обязательного социального страхования, государственной социальной помощи и государственного социального обеспечения) или это более широкая и многоплановая и межотраслевая проблема, требующая решения в том числе в рамках социально-экономического и экологического развития государства в целом и российских регионов.

Специалистами в области медицины и здравоохранения при рассмотрении принципов государственной политики развития курортного дела России определяется стратегическая цель в данной области—разработка и проведение комплекса мероприятий, направленных на сохранение потенциала курортной сферы, формирование современного курортного комплекса, способного решать как медико-социальные задачи обеспечения доступности населения к эффективно-му санаторно-курортному лечению, так и экономические проблемы, связанные с развитием курортного дела в стране².

М. Е. Бабич при анализе различных стратегий, концепций, прогнозов и федеральных целевых программ, из которых складываются принципы и цели регулирования режима курортов и лечебно-оздоровительных местностей, приходит к выводу, что в этих документах курорты рассматриваются только как туристический или рекреационный ресурс, а не как самостоятельный природный комплекс, нуждающийся в охране³.

Однако комплексный характер отношений, возникающих по поводу природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, требует системного межотраслевого подхода при формировании и реализации государ-

² Никитин М. В., Мелехин О. Ю. Принципы государственной политики развития курортного дела России (правовые аспекты) // Медицинское право. 2018. № 5. С. 50—53.

³ Бабич М. Е. Стратегическое планирование развития курортов Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 3. С. 110.

ственной политики в курортной сфере, в том числе в процессе определения стратегических целей и задач.

С правовой точки зрения лечебно-оздоровительные местности и курорты в контексте их использования в лечебных, оздоровительных, рекреационных, туристических, реабилитационных целях представляют собою чрезвычайно сложный конгломерат организационно-правовых и эколого-экономических проблем, решение которых необходимо осуществлять в рамках единой стратегии развития курортной сферы.

Как указывается в Стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, ее целью является повышение доступности санаторно-курортного лечения за счет создания в Российской Федерации современного санаторно-курортного комплекса, обеспечивающего развитие лечебно-оздоровительных местностей и курортов, эффективное использование природных лечебных ресурсов, развитие материально-технической базы санаторно-курортных организаций, реализацию потенциала Российской Федерации как оздоровительного туризма.

Для достижения цели Стратегии должны быть решены следующие задачи:

- совершенствование системы государственного регулирования развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, в том числе санаторно-курортных организаций (независимо от форм собственности);
- совершенствование организации деятельности, кадрового обеспечения санаторно-курортных организаций Российской Федерации;
- формирование системы информирования медицинских работников и населения о возможностях санаторно-курортного комплекса Российской Федерации;
- развитие инфраструктуры курортов, в том числе путем реконструкции санаторно-курортных организаций;
- повышение инвестиционной привлекательности санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, в том числе для развития его инфраструктуры.

На первый взгляд, вышеизложенные стратегические цели и задачи имеют комплексный характер, в них присутствуют социальные, экономические и экологические составляющие. Однако при более детальном анализе положений Стратегии возникают вопросы в части их реализации. Например, несмотря на то, что в качестве одного из направлений указано формирование требований к обеспечению сбалансированной антропогенной нагрузки на земли курортов и сохранению природных лечебных ресурсов, в числе целевых показателей не выделены экологические индикаторы, в том числе касающиеся природных лечебных ресурсов.

Эти и другие недостатки современной Стратегии развития санаторно-курортного комплекса вызывают необходимость определения и применения научно обоснованной методологии разработки и совершенствования документов стратегического планирования в курортной сфере. Это многоплановый и сложный в методическом, организационном и правовом плане процесс формулирования целей и задач, образующих в совокупности стратегии развития российских регионов, отраслей, природопользования, социальной политики, использования трудовых и природных (уникальных прежде всего) ресурсов, в том числе лечебных.



Для правильного понимания целей и главного смысла стратегического планирования в данной сфере необходимо сделать несколько уточнений.

1. Поскольку федеральное законодательство о природных лечебных местностях, ресурсах и курортах представляет собой достаточно объемный и внутренне противоречивый набор положений из самых разных отраслей экономики и права, соединяющих территориально-пространственные характеристики, природоресурсные, здравоохранительные, социальные, градостроительные и иные, необходимо расставить приоритеты целеполагания, правоприменения и определить некоторые критерии эффективности использования. При этом критерием эффективности могут быть не только количественные показатели, такие как число санаториев, количество отдыхающих, но и экологические, экономические, социальные.
2. Необходимо хотя бы теоретически объяснить и понять — соединение понятий «санаторный вид лечения» и «наличие курортных местностей (территорий)» является стержнем законодательства о курортах или это дань устоявшейся традиции, идущей из плановой экономики? В 10—20-летней перспективе этот тренд будет устойчивым или он изменится?
3. Основной акцент в настоящее время законодатель делает на уже состоявшейся (испытанной десятилетиями) системе и структуре организации санаторно-курортных отношений, предлагая лишь косметические улучшения, не меняя сути. Для стратегического планирования этого недостаточно, так как необходимо исходить из потребностей развития и видоизменения организационной системы, ее адаптации к рыночным условиям в эпоху глобальной конкуренции. Необходимо учесть огромное количество параметров, которые кардинальным образом могут изменить все традиционные методы и организацию санаторно-курортного лечения.
4. Очень сложно при наличии разнонаправленных интересов участников этих отношений построить стратегию развития санаторно-курортных отношений, которая должна быть интегрирована (представлена) во все значимые документы стратегического планирования, прежде всего на уровне прогнозов, планов социально-экономического развития, стратегии пространственного развития, экологической и отраслевых стратегий.
5. Учитывая запрос на развитие малого и среднего бизнеса, создание новых рабочих мест, условия работы ВТО, глобальной конкуренции товаров и услуг, поиск новых трендов и смыслов развития регионов, необходимо построить стратегию как один из ответов на многие вызовы, а не как средство решения одной, достаточно локальной задачи — увеличения количества отдыхающих «по путевкам».

При рассмотрении вопросов, связанных с документами стратегического планирования применительно к санаторно-курортной области, необходимо исходить из Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴, который создает идеологическую, методологическую и правовую основу для формирования комплекса мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей

⁴ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

социально-экономического развития регионов, в том числе в курортной сфере. С принятием этого Закона комплекс вопросов, связанных с государственной экологической политикой, нуждается в анализе и оценке принципиально в другой плоскости⁵, что в полной мере можно отнести и к санаторно-курортной сфере.

Выделяя такие ключевые понятия и требования Закона, как согласованность, координация, сбалансированность, последовательность целей и задач, следует оценивать в данном контексте не только Стратегию развития санаторно-курортного комплекса, но и другие документы стратегического планирования, в той или иной мере относящиеся к курортной сфере, в том числе:

- стратегические документы в области здравоохранения, инновационного развития (Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р⁶);
- документы стратегического планирования в отношении отдельных субъектов и федеральных округов Российской Федерации (Стратегию социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 1538-р⁷; Государственную программу Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года, утвержденную постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 309⁸, и др.);
- Федеральную целевую программу «Развитие курортов федерального значения», утвержденную постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 101⁹.

Общим для всех указанных документов является то, что в них курорты рассматриваются как часть системы здравоохранения и территориального развития регионов. Однако в программных документах не всегда удается определить, каким образом планируется достижение стратегических целей курортного развития в системе здравоохранения.

Кроме того, в названных документах не придается самостоятельного значения таким взаимосвязанным разделам, как «здравоохранительное», «лечебное», «оздоровительное», «природоохранное» или «экологическое» значение курортов и лечебно-оздоровительных местностей.

На экологические проблемы курортных регионов надзорные органы указывали еще десятилетие назад. Так, Роспотребнадзором выделялись различные экологические проблемы расположенных на территории 44 субъектов РФ курортов федерального и муниципального значения, санаториев и учреждений отдыха местного значения. Основными источниками загрязнения атмосферного воздуха в черте курортов (особенно городов-курортов) являются объекты теплоэнергетики

⁵ Подробнее см.: *Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г.* Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24—29.

⁶ СЗ РФ 2012. № 1. Ст. 216.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 38. Ст. 5400.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2155.

⁹ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 589.



и автотранспорт, а также в некоторых случаях водозабор минеральных вод (источник сероводорода) и бальнеолечебницы. Причем для некоторых санаториев характерно отсутствие отдельной от бальнеолечебниц системы канализации. Ряд курортов работают без разработанных проектов санитарной охраны курортов, а в некоторых из них не выполняются ограничительные и запретительные мероприятия в первой зоне санитарной охраны курорта¹⁰.

Как указано в Стратегии развития санаторно-курортного комплекса, только 59 % санаторно-курортных организаций соответствуют требованиям законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В этих условиях совершенно очевидно, что совершенствование развития курортного дела в России требует решения целого комплекса социально-экономических, экологических и санитарно-эпидемиологических задач. К ним относятся не только обеспечение доступности для граждан санаторно-курортного и оздоровительного отдыха, уровня обслуживания, соответствующего мировым стандартам, но и создание условий для организации рационального природопользования, функционирования курортно-рекреационной системы, основанной на соблюдении требований охраны окружающей среды, неистощительного использования, воспроизводства и охраны природных лечебных ресурсов на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Экологические и природоресурсные аспекты развития курортов и лечебно-оздоровительных местностей требуют более детального их отражения в Стратегии развития санаторно-курортного комплекса и согласования с положениями экологических документов стратегического планирования. Однако эти вопросы не нашли отражения в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г.¹¹, несмотря на то, что их реализация осуществляется в соответствии с такими принципами, как:

- а) соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- б) обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- в) научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- г) охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- д) приоритетность сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов и др.

Отсутствуют целевые ориентиры и направления, касающиеся лечебно-оздоровительных местностей и курортов, в Экологической доктрине Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 августа

¹⁰ Письмо Роспотребнадзора от 23 декабря 2008 г. № 01/15421-8-32 «О санитарно-эпидемиологическом состоянии курортов» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

¹¹ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

2002 г. № 1225-р¹², несмотря на то, что ее основные положения в полной мере можно отнести к этим территориям. Так, стратегической целью государственной политики в экологической сфере в Экологической доктрине названы сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны. Для этого признано необходимым решение целого ряда задач, которые в полной мере можно отнести и к курортной сфере¹³.

Тем не менее согласно Экологической доктрине и политике Минприроды России, курорты и лечебно-оздоровительные местности не относятся ни к природным богатствам нашей страны, требующим если не особой, то просто охраны, ни к перспективным площадкам природно-территориального комплекса, экологического и в какой-то мере инновационного развития территорий. К сожалению, и в Указе Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»¹⁴ также не содержатся положения об охране курортов и лечебно-оздоровительных местностей.

В научной литературе отмечается значение экономических принципов для обеспечения эффективного государственного управления курортами, достижения стратегической цели устойчивого управления их природными и другими ресурсами¹⁵. Однако обеспечение устойчивого развития территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей требует достижения не только экономических показателей, но также социальных, экологических и иных (пространственных, природоресурсных), причем согласованного обеспечения правовыми, организационными и иными средствами.

В современных условиях заслуживают внимания следующие положения, содержащиеся в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р¹⁶, в том числе проведение институциональных реформ, направленных на расширенное привлечение инве-

¹² СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

¹³ В числе таких задач указаны: сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества; обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей; обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения. Достижение указанных задач на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов одинаково важно для обеспечения права на охрану здоровья, а также экологических прав граждан всех категорий — находящихся в лечебно-оздоровительных учреждениях, населения, туристов, отдыхающих.

¹⁴ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

¹⁵ Лимонов В. И. Проблемы управления курортным фондом на современном этапе // Успехи современного естествознания. 2015. № 7. С. 12—16.

¹⁶ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.



стиций в человеческий капитал¹⁷. Данные положения в полной мере относимы к развитию лечебных местностей, курортов и санаторно-курортной деятельности.

Не менее важное значение имеет территориальный аспект санаторно-курортных отношений. В Стратегии развития санаторно-курортного комплекса правомерно указывается, что природные лечебные ресурсы испытывают все большую антропогенную нагрузку, курортная инфраструктура требует модернизации, а территории курортов — комплексного подхода к территориальному развитию. Это продиктовано тем, что в федеральном законодательстве в едином конгломерате связаны «местности», «территории», «природные ресурсы», «лечебные природные ресурсы», а на их основе — курорты, санатории и другие учреждения. Поэтому, на наш взгляд, в законодательстве о курортах и лечебно-оздоровительных местностях, а также в стратегических целях, предусмотренных в указанной Стратегии, должно быть поставлено на первое место и развито использование уникальных лечебных ресурсов, свойств территорий, а на их основе — образование системы оздоровления.

Такой подход должен получить развитие и в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по территориальному принципу, к которым относятся:

- а) отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;
- б) стратегия пространственного развития Российской Федерации;
- в) стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

В этих документах должно найти отражение наличие целостного представления о существующем и будущем природном, «лечебном» потенциале территорий и особенно муниципальных образований.

Рассматривая на системной основе территориальные аспекты стратегических документов в области развития курортов, нельзя обойти вопрос о схемах территориального планирования и Федеральном законе от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»¹⁸, содержащем требование о согласовании документации по планировке территории опережающего социально-экономического развития для размещения объектов капитального строительства регионального значения в границах муниципальных образований, в которых расположена территория опережающего социально-экономического развития, осуществлении государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ. В контексте данной нормы генеральные планы городов должны были стать самым главным и основополагающим документом пространственного развития.

¹⁷ Концепцией предусмотрено, что развитие секторов, обеспечивающих развитие человеческого капитала (к которым, как отмечено нами, напрямую относится санаторно-курортная сфера), повышение качества предоставляемых ими услуг требуют не только серьезных финансовых ресурсов, но прежде всего существенного повышения эффективности их функционирования.

¹⁸ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

К сожалению, намеченная для городов обязательность разработки, широкого обсуждения и принятия основного документа развития — генерального плана города, планов районной планировки, зонирования территории пока не дает тех результатов, на которые рассчитывали законодатели. Нельзя сказать, что генпланы городов стали обязательным и непререкаемым инструментом развития территории.

На наш взгляд, для развития «курортных и лечебно-оздоровительных местностей» подойдут правила, требующие утверждения проекта планировки территории опережающего социально-экономического развития (ТОРы):

- согласование документов территориального планирования муниципальных образований, в границах которых расположена территория опережающего социально-экономического развития, а также правил землепользования и застройки;
- предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории опережающего социально-экономического развития;
- принятие решения о резервировании земель и принудительном отчуждении земельных участков (изъятии земельных участков) для государственных нужд в целях размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;
- установление сервитутов в отношении земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития;
- утверждение порядка ведения реестра резидентов, состава сведений, содержащихся в реестре резидентов, а также порядка представления в органы государственной власти, в том числе налоговые органы, в орган или органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями документов, подтверждающих статус резидента территории опережающего социально-экономического развития.

Практически все требования к образованию, выделению, приданию статуса ТОР лечебно-оздоровительным местностям и курортам должны быть применимы к ним.

Стратегические цели, задачи и показатели в области развития санаторно-курортного комплекса должны быть соотнесены и конкретизированы в положениях программных документов в данной сфере. В таком контексте вызывают вопросы поставленные в Федеральной целевой программе «Развитие курортов федерального значения» цели и задачи¹⁹.

¹⁹ В качестве цели определены сохранение и развитие курортов, лечебно-оздоровительных местностей федерального значения, рациональное использование природных лечебных ресурсов России для укрепления здоровья граждан. Среди задач, требующих решения для достижения указанной цели, главными являются: определение направлений государственной политики в сфере санаторно-курортного лечения и отдыха; разработка системы современных форм и методов функционирования курортов *федерального значения*; организация эффективного управления курортами федерального значения; повышение доступности санаторно-курортного лечения для *большинства* населения



Однако, как показывает состав программных целей и задач, они не могут претендовать не только на «стратегические», но даже на тактические цели. И в этом документе не даны ответы на принципиальные вопросы — является ли действующая «курортная» модель адекватной времени, рынку, понятиям эффективности в области как здравоохранения, так и развития регионов? Нет ли противоречия (несоответствия как минимум) с действующими нормативными правовыми актами и документами стратегического планирования? Соответствует ли нынешняя модель мировым трендам «лечебного туризма», велнес-туризма, качества жизни, «экономике услуг» и другим направлениям мировой экономики?

В связи с изложенным возникают вопросы и о согласовании стратегических документов в области санаторно-курортного комплекса и туризма. Как показывает анализ положений Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 мая 2014 г. № 941-р²⁰, в данном документе содержится упоминание о курортах применительно к развитию туристического комплекса Российской Федерации, в частности позитивно оценивается тенденция к увеличению количества мест отдыха и объектов туристского показа за счет курортов Крымского федерального округа. При этом выделяются и факторы, препятствующие развитию внутреннего и въездного туризма в нашей стране, к которым относятся такие проблемы, как:

- устаревшая и недостаточно эффективно используемая ресурсная база в сфере санаторно-курортного, оздоровительного и медицинского туризма (пансионаты и санатории), острая нехватка учреждений детско-юношеского туризма;
- несопоставимый размер емкости отельной базы традиционных отечественных курортов пляжного отдыха, допустимой рекреационной нагрузки и пропускной способности пляжей и других объектов туристской инфраструктуры.

Вместе с тем основными показателями достижения цели развития туризма в Российской Федерации следует считать в том числе увеличение количества повторных поездок, расширение набора потребляемых туристами услуг и увеличение продолжительности пребывания туристов на отечественных курортах. Согласно Стратегии развития туризма решение этого вопроса может быть достигнуто посредством стимулирования предпринимательской активности в сегменте малого и среднего бизнеса. Частная инициатива в сфере гостеприимства (мини-гостиницы, мини-отели, хостелы, гостевые дома) позволяет заметно увеличить емкость средств размещения.

Однако неконтролируемое строительство частных гостиниц способно не только перегрузить коммунальную и туристскую инфраструктуру, но и привести к утрате исторического облика курорта, снижению его привлекательности для туристов. В связи с этим наряду с мерами по стимулированию предпринимательской инициативы местных жителей в градостроительной политике необходимо предусматривать потенциал роста частных гостиниц, учитывать его при разработке программ развития коммунальных сетей, регулировать уровень качества услуг

страны и его эффективности; поддержание высокой (на уровне потребности) и устойчивой конъюнктуры спроса; сохранение кадрового потенциала, материальной, научной, лечебно-методической и природной базы курортного дела; уточнение налоговой и инвестиционной политики.

²⁰ СЗ РФ. 2014. № 24. Ст. 3105.

и при необходимости нормировать объем туристского потока для обеспечения комфортных условий жизни местного населения, отдыха туристов и соблюдения норм рекреационной нагрузки на природные территории²¹.

Использование природных лечебных ресурсов не только для лечения, но также для отдыха населения, в том числе в сфере туризма, несомненно, вызывает необходимость согласования положений стратегий развития санаторно-курортного комплекса и развития туризма.

Важную информацию для структурирования целей и задач государственной «курортной стратегии» дают региональные (преимущественно субъектов Федерации и отдельных городов, муниципальных образований) концепции и стратегии, как, например, Концепция развития санаторно-курортного и туристического комплекса Краснодарского края до 2030 года²².

Социально-экономическое развитие Краснодарского края характеризуется наличием мощного курортно-рекреационного потенциала для развития различных видов туризма, отдыха и санаторного лечения. Стратегической целью развития санаторно-курортного и туристического комплекса Краснодарского края является формирование конкурентоспособного круглогодичного туристического предложения и доведение уровня санаторно-курортных и туристических услуг до уровня международных стандартов, обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста санаторно-курортного и туристического комплекса края.

Основными точками роста санаторно-курортного и туристического комплекса Краснодарского края определены бальнеологические курорты, горноклиматические курорты с развитой горнолыжной инфраструктурой, центры активных видов туризма, организация и продвижение современных туристических продуктов, этнотуристические центры и организация детского отдыха и оздоровления.

Соответственно, главная стратегическая цель развернута в Концепции в пять стратегических целей второго уровня в проекции пяти базовых видов туризма (комплексных секторов туристской деятельности). Это всесезонный инновационный лечебно-оздоровительный центр, эффективно соединяющий имеющиеся бальнеологические и рекреационные ресурсы, традиционные и ультрасовременные методики и технологии диагностики и оздоровления, обеспечивающий высокий уровень медицинских услуг и сервиса. Важно отметить, что один из ведущих регионов (курортов) России объединяет в одно целое санаторно-курортную и туристическую деятельность.

На наш взгляд, необходимо провести мониторинг наличия, уровня развития и доступности региональных туристско-рекреационных ресурсов, определить состав и структуру необходимых коллективных средств размещения, а также объектов обеспечивающей инфраструктуры, строительство и развитие которых целесообразно будет осуществлять. Необходимо учитывать потенциал рынка и основных потребностей населения, что позволит более точно спрогнозировать объем необходимой курортной инфраструктуры.

С точки зрения организационного механизма необходим пересмотр ведомственного и регионального управления. Поскольку в основу построения системы

²¹ Бабич М. Е. Указ. соч. С. 105.

²² URL: <http://www.min.kurortkuban.ru> (дата обращения: 6 декабря 2014 г.).



оздоровления — лечения положен природный (лечебный) принцип организации курортов, то и системы управления неизбежно должны учитывать прежде всего не административную, а экологическую составляющую. В данном случае уместен кластерный подход, который предполагает сосредоточение на ограниченной территории предприятий и организаций, занимающихся разработкой, производством, продвижением и продажей туристского продукта, а также деятельностью, смежной с лечением и рекреационными услугами. В рамках формирования курортно-рекреационных кластеров на основе научно обоснованных решений, а также с использованием механизмов государственно-частного партнерства должны быть созданы необходимые и достаточные условия для скорейшего развития инфраструктуры, а также сферы сопутствующих услуг.

Выводы и предложения.

1. Стратегия развития лечебно-оздоровительных территорий и местностей, санаторно-курортного комплекса невозможна без учета стратегии пространственного развития регионов, стратегии социальной политики, стратегии природопользования и охраны среды, стратегии здравоохранения, развития «человеческого капитала», стратегии выхода на глобальные рынки услуг, стратегии развития туризма, стратегии рынка труда. Все перечисленные стратегии должны быть частями стратегии курортно-пространственного развития.
2. Успешное и перспективное территориальное развитие Российской Федерации должно предусматривать обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, использования местных особенностей и преимуществ природного характера, комплексного эколого-экономического развития и повышения конкурентоспособности экономики местных сообществ и регионов. Если в основе пространственного развития страны будет принцип 22 агломераций, то возможно использовать преимущества уникальных природно-лечебных местностей как фактор (базу) роста малых городов и малого бизнеса.
3. Достижение интегрированных целей «пространственно-курортного развития» (условное понятие) должно быть обеспечено в ходе реализации государственной региональной политики, направленной на реализацию потенциала развития каждого региона, преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений, создание конкурентных преимуществ на основе уникальной природной составляющей, включая развитие человеческого потенциала, реформирование экономических и управленческих механизмов.
4. Необходимо стимулирование экономического развития регионов, имеющих на своей территории природный «лечебно-оздоровительный потенциал», путем создания экономических преференций и государственной программы помощи по продвижению нового продукта на внутренний и зарубежные рынки санаторно-курортных услуг, частичное вовлечение их в программу ТОРов.
5. Необходимо создать институт по координации и продвижению инфраструктурных инвестиций и инвестиционных стратегий бизнеса в «курортных» регионах с учетом приоритетов пространственного развития и природоохранных

ограничений. Задача института — методическая, образовательная, маркетинговая, внешнеэкономическая.

6. Необходимо тщательно проанализировать способность санаторно-курортного комплекса в нынешних организационно правовых условиях соответствовать основным трендам «лечебного туризма», оздоровительных программ, участия государства в обеспечении санаторно-курортных услуг; наряду с действующими санаторно-курортными комплексами провести широкий эксперимент по переходу с «лечебных» на «оздоровительные» формы.
7. Необходимо уточнить роль и правовое положение всех субъектов правовых отношений — территорий, органов здравоохранения, учреждений отдыха, статус санаториев и пансионатов различных форм собственности. На наш взгляд, вся система санаторно-курортного лечения требует коренной модернизации.
8. Поскольку львиная доля услуг санаторно-курортного лечения — это скорее «оздоровление», чем «профильное лечение», необходимо разделить санатории как оздоровительные учреждения и санатории как лечебные учреждения. Статус санатория исторически соединяет эти функции, но в настоящее время это уже не так, в связи с этим необходимо уточнить правовой статус и экономику санаториев.
9. При формулировании целей и задач стратегии развития лечебных местностей и санаторно-курортного комплекса необходимо во главу угла поставить выявление природно-лечебного потенциала территорий, создание механизма вывода этого «продукта» на рынок, организацию бизнес-инкубаторов для малого бизнеса, стремящегося к развитию санаторно-курортного бизнеса.
- . Учитывая типизацию современного санаторного лечения, необходимо упростить лицензирование услуг, переводя их в «оздоровительные», велнес-услуги, «здоровый образ жизни». Установить строгие, но упрощенные правила (стандарты) организации оздоровительных пансионатов, велнес-отелей.
- . Основные (профильные) санатории следует выделить в отдельную категорию или сделать филиалами медицинских центров, полностью подчинить их системе Минздрава, с условием полного контроля качества медицинских услуг.
- . Учитывая сложную, долгую и дорогостоящую процедуру получения статуса лечебной местности и последующего включения в реестр лечебных местностей, необходимо предоставить право специально уполномоченным органам резервировать лечебные местности для последующего целевого использования на определенных условиях и на определенные сроки.

Вышеприведенные методологические подходы и предложения являются значимыми, и их необходимо отразить в документах стратегического планирования. Соответствующие положения потребуют не только их реализации при осуществлении государственной политики в санаторно-курортной сфере, но и изменения федерального и регионального законодательства в области лечебно-оздоровительных местностей и курортов, экологического (природоресурсного и природоохранного) и других отраслей.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бабич М. Е.* Стратегическое планирование развития курортов Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2017. — № 3. — С. 103—110.
2. *Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г.* Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 24—29.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 96—103.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. — 2015. — № 8. — С. 122—124.
5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.
6. *Лимонов В. И.* Проблемы управления курортным фондом на современном этапе // Успехи современного естествознания. — 2015. — № 7. — С. 12—16.
7. *Никитин М. В., Мелехин О. Ю.* Принципы государственной политики развития курортного дела России (правовые аспекты) // Медицинское право. — 2018. — № 5.

Земельные правоотношения

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР КАК СРЕДСТВО ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ¹

Аннотация. В статье рассмотрен новый риск-ориентированный подход при осуществлении государственного земельного надзора в целом и в отношении земель сельскохозяйственного назначения в частности; выделены новые показатели эффективности и результативности надзорной деятельности государственных органов; рассмотрен Стандарт зрелости управления результативностью; рассмотрены разные критерии отнесения объектов земельного контроля (надзора) к определенным категориям риска Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору; приведена статистика последних лет контрольно-надзорных мероприятий в отношении земель сельскохозяйственного назначения; выделены предложения по совершенствованию надзорной деятельности в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, государственный земельный надзор, риск-ориентированный подход, земли сельскохозяйственного назначения, охрана окружающей среды.



**Наталья Олеговна
ВЕДЫШЕВА,**
доцент кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
veda120006@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.037-044

N. O. VEDYSHEVA,

Assistant Professor of the Department
of Environmental and Natural Resources Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
veda120006@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

STATE LAND SUPERVISION AS A MEANS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN AGRICULTURE

Abstract. The article considers a new risk-based approach in the implementation of state land supervision in general and for agricultural land in particular; highlighted new indicators of the effectiveness and efficiency of supervisory activities of state bodies; reviewed performance management maturity standard; considered various criteria for assigning land control

¹ Материал подготовлен при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

objects (supervision) to certain risk categories by the Federal Service for State Registration, Registry and Cartography and the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Surveillance; shows the statistics of the last years of control and supervisory measures in relation to agricultural land; highlighted proposals for the improvement of supervisory activities in respect of agricultural land.

Keywords: control and supervisory activities, state land supervision, risk-based approach, agricultural land, environmental protection.

Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации началась с принятия постановления Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 (ред. от 12.10.2018) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым были утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности и Перечень видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода. Постановлением Правительства РФ от 02.03.2017 № 245 (ред. от 12.10.2018) «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806» данный Перечень был дополнен государственным *земельным* надзором, федеральным экологическим надзором (в том числе и в части государственного *земельного* надзора). Постановлением Правительства РФ от 7 августа 2017 г. № 943 в некоторые акты Правительства РФ были внесены изменения в части совершенствования земельного надзора².

В соответствии с Федеральным законом от 28.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и программой «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной 21.12.2016 президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам сроком до 2025 г. государственный контроль (надзор) переходит на риск-ориентированный подход³. В практику контрольно-надзорных органов вошли новые показатели эффективности и результативности. Они внедряются

² СЗ РФ. 2017. № 34. Ст. 5274.

³ Целями риск-ориентированного подхода являются: оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов при осуществлении государственного контроля (надзора), снижение издержек проверяемых, повышение результативности деятельности контролирующих государственных органов. Целевыми показателями являются: снижение материального ущерба по контролируемым видам рисков на 30 %, снижение уровня ущерба охраняемых законом ценностей на 50 %, снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, на 50 %, повышение эффективности организации контроля-надзора в два раза.

также в соответствии с принятым в начале 2018 г. Стандартом зрелости управления эффективностью и результативностью⁴.

Одним из принципов земельного законодательства закрепляется приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Именно земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся на втором месте по площади всех земель Российской Федерации (383,7 млн га), составляют основу сельскохозяйственного производства, подлежат особой защите и, как следствие, надзору за их использованием и охраной⁵.

Государственный земельный надзор является одним из основных институтов государственного управления в области охраны и использования земель и представляет собой согласно ст. 71 Земельного кодекса РФ «систему мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений».

Кроме того, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и их территориальные органы систематически наблюдают за исполнением требований земельного законодательства, проводят анализ и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности.

При осуществлении государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти субъектов РФ могут проводиться проверки, связанные с реализацией властных полномочий и не связанные с ними. К первым можно отнести предоставление земельных участков из государственной собственности (проверка реализации данных полномочий будет осуществляться *без учета риск-ориентированного подхода*); ко вторым — проверку соблюдения требований по целевому использованию земельных участков (проверка будет *с учетом риск-ориентированного подхода*). Проверки в отношении органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ регулируются соответствующими Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ № 1106 от 31.10.2016⁶. Проверки органов местного самоуправления осуществляются *без применения риск-ориентированного подхода*.

⁴ Стандарт зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.02.2018 № 1) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

⁵ См.: Земельное право : учебник / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов [и др.]. М., 2016.

⁶ См.: постановление Правительства РФ от 31.10.2016 № 1106 «О подготовке государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля



В ходе земельного надзора в отношении объектов земельных отношений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся плановые и внеплановые проверки. Периодичность плановых проверок теперь зависит от категории риска. Росреестр и Россельхознадзор используют разные критерии отнесения к определенной категории риска. Земельному участку присваивается категория среднего, умеренного или низкого риска. Если земельный участок можно отнести к разным категориям риска, тогда он будет отнесен к более высокой категории. Если категория не присвоена, тогда земельный участок считается отнесенным к самой низкой категории. Росприроднадзор осуществляет земельный надзор в рамках экологического надзора. При этом категории риска присваиваются не земельным участкам, а объектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, которые могут быть чрезвычайно высокого, высокого, значительного, среднего, умеренного, низкого риска.

Таким образом, Росреестр и Россельхознадзор проводят проверку земельных участков, которым присвоена категория среднего риска, — не чаще одного раза в три года; умеренного риска — не чаще одного раза в пять лет; низкого риска — проверка не проводится⁷. В отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», государственный земельный надзор осуществляет Россельхознадзор, в отношении иных земель сельскохозяйственного назначения, граничащих с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель населенных пунктов, — Росреестр. Росприроднадзор осуществляет плановые проверки один раз в год в отношении объекта, отнесенного к категории чрезвычайно высокого риска, один раз в два года — высокого риска, один раз в три года — значительного риска, не чаще одного раза в четыре года — среднего, не чаще одного раза в пять лет — умеренного риска, проверки не проводятся в отношении объектов низкого риска⁸. Должностные лица надзорных органов при проверках должны использовать проверочные листы⁹.

(надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов ежегодных планов проведения проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также о согласовании внеплановых проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 45 (ч. II). Ст. 6270.

⁷ См.: постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (ред. от 08.09.2017) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

⁸ См.: постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 (ред. от 27.07.2017) «О федеральном государственном экологическом надзоре» // СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2535.

⁹ См.: приказ Росреестра от 22.11.2017 № П/0530 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), применяемого при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственного земельного надзора» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 17.01.2018 ; приказ Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 (ред. от 30.05.2018) «Об утверждении форм проверочных листов

Внеплановые проверки проводятся в соответствии с п. 6 ст. 71.1 Земельного кодекса РФ в случаях: предусмотренных законами¹⁰; при выявлении по итогам административного обследования земельного участка нарушений требований законодательства РФ, предусматривающего юридическую ответственность; при поступлении в орган госземнадзора заявлений, обращений, информации о нарушении земельного законодательства.

Кроме того, Минэкономразвития России приказом № 7 от 09.01.2018 утвердило индикаторы риска обязательных требований, которые используются с 24.04.2018 при определении необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Росреестром и его территориальными органами государственного земельного надзора.

К ним относятся выявленные в результате проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем: несоответствие площади используемого земельного участка, категории и вида разрешенного использования данным, содержащимся в ЕГРН; отклонение местоположения характерной точки границы земельного участка; отсутствие ОКС или соответствующих строительных работ на участке, предоставленном для строительства¹¹.

Если рассмотреть деятельность Россельхознадзора по осуществлению земельного надзора за 2015—2017 гг.¹², то можно выделить следующие моменты. С учетом «надзорных каникул» среднего и малого бизнеса количество плановых проверок в 2016 г. снизилось¹³. Территориальными управлениями Россельхознад-

(списков контрольных вопросов)» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 09.11.2017 ; приказ Россельхознадзора от 18.09.2017 № 908 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого должностными лицами территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору при проведении плановых проверок в рамках осуществления государственного земельного надзора» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.11.2017.

¹⁰ См.: федеральные законы «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»; «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Дальневосточном федеральном округе».

¹¹ См.: приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 7 «Об утверждении индикаторов риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзора» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.04.2018.

¹² См.: официальный сайт Россельхознадзора. URL: <https://fsvps.ru> (дата обращения: 12.12.2018).

¹³ С 01.01.2019 снимается ограничение на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, которое было установлено Федеральным законом от 28.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».



зона проконтролировано 26,8 млн га, что на 35 % меньше показателя за 2015 г. Наибольшее количество правонарушений за эти годы связано с несоблюдением как гражданами, так и юридическими лицами 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.

Если рассматривать нарушения, связанные с причинением вреда почвам по данным надзорных органов, то к ним можно отнести порчу в результате разлива нефтепродуктов, сверхнормативное применение пестицидов и агрохимикатов, перекрытие поверхности почвы различными объектами, разработку карьеров для добычи общераспространенных полезных ископаемых, снятие и перемещение плодородного слоя почвы, а также несанкционированное размещение отходов производства и потребления (см. таблицу).

Таблица

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Проведено контрольно-надзорных мероприятий	52 745	50 850	44 800
Выявлено нарушений	29 149	24 733	25 219
Выдано предписаний	16 797	12 441	14 559
Вынесено постановлений о привлечении к ответственности	24 426	14 385	14 873
Наложено штрафов, млн руб.	627,4	833,2	685,0
Взыскано штрафов, млн руб.	253,6	221,5	293,6
Устранено нарушений на площади, тыс. га	550,8	819,2	547,5

Самая распространенная мера правового регулирования — это административные штрафы. В течение 2015 г. по некоторым статьям КоАП РФ сумма налагаемых штрафных санкций была увеличена в разы: по ст. 8.7 (невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв) максимальные суммы штрафов для граждан и должностных лиц увеличились более чем в 30 раз, а для юридических лиц в 14 раз. Статья 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль) дополнена соответствующими частями, которые устанавливают повышенную административную ответственность за нарушения требований земельного законодательства.

В 2016 г. выявлено 182 тыс. га не используемых для сельскохозяйственного производства земель сельскохозяйственного назначения; в связи с этим материалы для инициирования изъятия у собственников земельных участков общей площадью 33,9 тыс. га, направлены в уполномоченные органы субъектов РФ (в судебном порядке только 9,9 тыс. га было изъято). Кроме того, была представлена информация о досрочном расторжении договоров аренды в связи с не-

надлежащим использованием земель общей площадью 65,9 тыс. га (решения о расторжении приняты в отношении земель общей площадью 12,9 тыс. га).

Россельхознадзор осуществлял госземнадзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов¹⁴. С апреля 2017 г. Россельхознадзор осуществляет данную функцию в соответствии с новым Административным регламентом¹⁵ и только в отношении земель сельхозназначения, оборот которых регулируется Законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Протоколом заседания проектного комитета 27.03.2018 № 2 утвержден паспорт реализации проекта «Совершенствование функции государственного надзора в Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»»¹⁶, целью которого является в том числе снижение количества случаев причинения вреда землям сельскохозяйственного назначения, почвам по контролируемым видам рисков на 15 % от уровня 2015 г. к концу 2018 г. и на 50 % к концу 2025 г. при одновременном снижении при осуществлении госнадзора административной нагрузки на организации и граждан не менее чем на 20 % по сравнению с 2016 г. к концу 2018 г. и на 50 % к концу 2025 г.

Говоря о новом подходе государственного надзора в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей, анализируя практику его применения, следует рассмотреть возможность распространения риск-ориентированного подхода на проверки в отношении граждан. Сейчас порядок и организация таких проверок не определены, хотя Земельный кодекс РФ (п. 4 ст. 71) распространил положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ на граждан. Однако в самом Законе и подзаконных актах четко регулируется механизм только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (например, список контрольных вопросов Росреестра, Россельхознадзора, Росприроднадзора).

Представляется необходимым внести уточнения в ст. 23.21 КоАП РФ в части урегулирования вопроса полномочий должностных лиц, осуществляющих госземнадзор (на это обращал внимание и Росреестр). Так, в ч. 1 ст. 23.21 КоАП РФ закреплено, что органы, осуществляющие государственный земельный надзор (за исключением государственного земельного надзора на землях сельскохозяйствен-

¹⁴ Приказ Минсельхоза России от 30.01.2012 № 96 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 47.

¹⁵ Приказ Минсельхоза России от 27.12.2016 № 591 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.03.2017.

¹⁶ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.



ного назначения) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.1, 7.34, ч. 1, 3, 4 ст. 8.8, ст. 10.9, ст. 10.10 (за исключением судоходных гидротехнических сооружений и земель сельскохозяйственного назначения) КоАП РФ. Судебная практика показывает отсутствие полномочий Росреестра рассматривать дела об административных правонарушениях, выявленных на землях сельскохозяйственного назначения, однако полномочия Россельхознадзора по осуществлению государственного земельного надзора будут распространяться только на земли сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (сельскохозяйственные угодья), и не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, животноводства, и др. В данном случае должны быть закреплены полномочия должностных лиц Росреестра в части осуществления государственного земельного надзора.

Хотелось бы обратить внимание на отсутствие норм, регулирующих сроки приступления к использованию земельного участка гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство. В настоящее время, как показывает практика, отсутствие данной нормы не позволяет пресекать факты неиспользования земельных участков, предназначенных для личного подсобного хозяйства.

Следует согласиться с мнением, неоднократно высказывавшемся в научной литературе, о закреплении в земельном законодательстве обязанности собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов земельных участков сельскохозяйственного назначения по проведению их почвенного, агрохимического обследования; а также о введении паспортизации земельных участков, которая отражала бы фактическое состояние участков в целом и состояние плодородия в частности.

Данные меры будут способствовать более успешной реализации полномочий надзорных органов, а также правомочий самих участников земельных отношений.

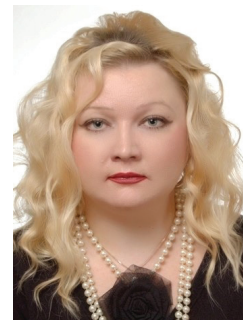
БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 96—103.
2. Земельное право : учебник / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов [и др.]. — М., 2016.
3. Земельное право : учебник для студентов / Е. Л. Максимов, О. А. Зиновьева, О. Ю. Кривоносова [и др.]. — М., 2014.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВОВ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. В современных геополитических и экономических условиях важное значение приобретает обеспечение продовольственной безопасности. Развитие сельского хозяйства невозможно без создания правовых, организационных и экономических условий функционирования производителей сельскохозяйственной продукции. Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует о значительном экономическом и социальном потенциале сельскохозяйственных кооперативов. Цель настоящей статьи — исследование эволюционного становления и развития механизма государственной поддержки сельскохозяйственных кооперативов в России и зарубежных странах, анализ современных мер государственной поддержки сельскохозяйственных кооперативов. Результат — выработка предложений по совершенствованию правового регулирования государственной поддержки сельскохозяйственных кооперативов в России.

Ключевые слова: сельскохозяйственная кооперация, сельскохозяйственный кооператив, продовольственная безопасность, устойчивое развитие, субсидирование, кредитование, налогообложение.



**Наталья Павловна
ВОРОНИНА,**

доцент кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент

nvoroninamgua@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.045-053

N. P. VORONINA,

PhD in Law, Associate professor of the Department
of Environmental and Natural Resources Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

nvoroninamgua@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

LEGAL REGULATION OF STATE SUPPORT OF AGRICULTURAL COOPERATIVES IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

Abstract. In modern geopolitical and economic conditions, food safety becomes important. The development of agriculture is impossible without creating the legal, organizational and economic conditions for the functioning of agricultural producers. Foreign and domestic experience indicates a significant economic and social potential of agricultural cooperatives. The purpose of this article is to study the evolutionary formation and development

© Н. П. Воронина, 2019

of the mechanism of state support for agricultural cooperatives in Russia and foreign countries, an analysis of modern measures of state support for agricultural cooperatives. The result is the development of proposals for improving the legal regulation of state support for agricultural cooperatives in Russia.

Keywords: *agricultural cooperation, agricultural cooperative, food security, sustainable development, subsidies, loans, taxation.*

Сельскохозяйственная кооперация, как и вся отрасль сельского хозяйства, не может существовать без государственной поддержки. Этому способствуют немало объективных причин: рискованное земледелие, зависимость от погодно-климатических условий, сезонность производства, разрыв между вложением инвестиций и их окупаемостью и др. Эти факторы присущи сельскому хозяйству не только России, но и иных стран. Поэтому вопрос государственной поддержки сельского хозяйства всегда актуален. Разница лишь в выборе форм и методов государственной поддержки. Они зависят от модели государственного воздействия на отрасль сельского хозяйства.

Исторически государства применяли различные модели регулирования сельскохозяйственной деятельности¹. Как показывает практика, свою эффективность сельскохозяйственная кооперация имеет в тех странах, где государство четко осознало ее роль и сформировало соответствующие правовые и экономические условия функционирования сельскохозяйственных кооперативов и их объединений.

В 1991—2005 гг. меры непосредственной государственной поддержки предусматривались лишь для крестьянского (фермерского) хозяйства (КФХ), а для сельскохозяйственных потребительских кооперативов² и сельскохозяйственных кредитных кооперативов³ — лишь опосредованно, как для объединений лиц, ведущих КФХ⁴.

В 2006—2012 гг. поддержка сельскохозяйственных кооперативов рассматривается как часть приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» (далее — ПНП «Развитие АПК»). Но акцент опять был сделан лишь на сельскохозяйственные потребительские и кредитные кооперативы.

¹ См.: Право и экономическая деятельность: современные вызовы : монография / Е. Г. Азарова, А. А. Аюрова, М. К. Белобабченко [и др.] ; отв. ред. А. В. Габов. М. : ИЗиСП ; Статут, 2015. С. 32 (авторы параграфа «Экономическое право и система российского законодательства в современных условиях» — Н. Г. Доронина, Н. Г. Семилютина).

² См.: постановление Правительства РФ от 18 декабря 1996 г. № 1499 «Об утверждении Федеральной целевой программы развития крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов на 1996—2000 годы» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 157.

³ См.: Основные направления агропродовольственной политики Правительства РФ на 2001—2010 годы (одобрены Правительством РФ 27 июля 2000 г.) // Информационный бюллетень Министерства сельского хозяйства РФ. 2001. № 1.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 27 июля 1993 г. № 1139 «О некоторых мерах по поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 31. Ст. 2928.

Затем государственная поддержка сельскохозяйственных кооперативов стала предусматриваться в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»⁵ и в Государственной программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы»⁶. В этот период в основном предоставлялись прямые субсидии.

Бонификация давно известна в зарубежных странах. Значение субсидий состоит в том, что они способствуют развитию кооперативов. Кроме того, сама специфика сельскохозяйственной кооперации предполагает государственную финансовую поддержку этих организаций. Так, в США государство поддерживает Систему фермерского кредита (далее — ФСК) путем предоставления льготных кредитов, освобождает ее от налогов, распространяет те же льготы, что и на сельскохозяйственные кооперативы. В ФРГ «развитие сельскохозяйственных кооперативных институтов... напрямую связано с реализацией основных мероприятий общей аграрной политики... Именно крупные кооперативы и кооперативные союзы получают значительную долю дотаций и субсидий ЕС»⁷. Эта помощь предоставляется через общеевропейские структуры — Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития, Европейский фонд ориентации и гарантии сельского хозяйства. В других странах субсидирование процентной ставки (бонификация) осуществляется через государственные специализированные банки (в КНР и Швеции — «Сельскохозяйственный банк», во Франции — «Креди Агриколь»).

Основным недостатком ПНП «Развитие АПК» была недостаточность государственного субсидирования сельскохозяйственных производственных кооперативов. Акцент был сделан на членском составе сельскохозяйственных потребительских кооперативов исключительно в виде личного подсобного хозяйства (ЛПХ), КФХ и индивидуальных предпринимателей, но не сельскохозяйственных производственных кооперативов, без которых невозможно развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов.

Начиная с 2013 г. государственная поддержка сельского хозяйства и производителей сельскохозяйственной продукции связана с импортозамещением сельскохозяйственной продукции, а с 2014 г. — с антироссийскими санкциями.

Комплекс мер государственной поддержки сельского хозяйства предусматривается в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы⁸.

⁵ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 27.

⁶ См.: постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

⁷ Тонкошкуров И. В. Глобальный рынок и сельскохозяйственная кооперация: приоритеты и тенденции для Германии // Вестник Казанского государственного аграрного университета. 2010. Т. 5. № 1 (15). С. 49—53.

⁸ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 «О Государственной про-



Реализация этой программы в 2013—2015 гг. показала, что сельскохозяйственные кооперативы опять оказались «на обочине» государственной поддержки: 1) не была принята программа по развитию сельскохозяйственной кооперации; 2) сельскохозяйственная кооперация была представлена только ее одной формой — потребительской; 3) количество сельскохозяйственных потребительских кооперативов сократилось (с 6 657 до 5 236⁹); 4) уменьшение финансирования до 15 %; 5) отсутствие значительного объема софинансирования государственной программы со стороны субъектов РФ и самих сельскохозяйственных кооперативов.

После первого Всероссийского съезда сельских кооперативов в 2013 г. наблюдается активизация регионального нормотворчества — принимаются нормативные правовые акты в виде государственных программ субъектов РФ по поддержке сельскохозяйственной кооперации, ведомственных целевых программ по поддержке сельскохозяйственных кооперативов, государственных программ субъектов РФ или ведомственных программ по поддержке сельскохозяйственной потребительской кооперации либо вносятся изменения в документы по развитию сельского хозяйства и продовольственных рынков в виде подпрограммы по сельскохозяйственной кооперации.

Проведенный нами анализ¹⁰ показывает, что на уровне субъектов РФ принятые ими разрозненные нормативные правовые акты в сфере стратегического планирования грешат противоречивым и бессистемным характером. Вместе с тем сложились объективные предпосылки принятия самостоятельных государственных программ субъектов РФ по развитию сельскохозяйственной кооперации. Думаем, что в субъектах РФ необходимо принятие именно государственных программ, а не иных видов нормативных правовых актов¹¹, поскольку только государственные программы как комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта РФ позволяют сформировать единый механизм реализации государственной политики по развитию сельскохозяйственных кооперативов в регионах.

К тому же нельзя представить эффективную реализацию мер государственной помощи сельскохозяйственным кооперативам без участия специально уполномо-

грамме развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

⁹ См.: Ежегодный доклад по результатам мониторинга «О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2014 году» (выпуск второй) // URL: <http://www.mcsc.ru/news/news/show/2658.182.htm> (дата обращения: 15 мая 2016 г.).

¹⁰ См.: Воронина Н. П. Нормативно-правовое обеспечение развития сельскохозяйственной кооперации в субъектах РФ как направление государственной аграрной политики // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 199—207.

¹¹ В Рекомендациях по разработке программ развития сельскохозяйственной кооперации в субъектах Российской Федерации от 5 декабря 2017 г. (URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15 января 2018 г.)) предусматривается принятие и иных видов нормативных правовых актов (раздел первый).

моченного государственного органа субъекта РФ. Таким должен являться орган по управлению сельским хозяйством. Анализ положений о региональных органах управления сельским хозяйством показывает, что лишь в четверти субъектов РФ нормативные правовые акты, определяющие правовое положение органа управления сельским хозяйством, содержат прямое полномочие по поддержке сельскохозяйственной кооперации. Полагаем, что региональные органы управления сельским хозяйством должны быть наделены полномочием по государственной поддержке сельскохозяйственных кооперативов.

На федеральном уровне с 2015 г. осуществляется переход от непосредственного субсидирования к грантовой поддержке. Также в этот период сформулировано предложение о необходимости перехода в субъектах РФ к консолидированным субсидиям на развитие малых форм хозяйствования через сельскохозяйственные потребительские кооперативы, что позволит снизить издержки оформления и администрирования субсидий¹².

Начиная с 2017 г. по инициативе субъектов РФ осуществляется реализация концепции единой субсидии на государственную поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей. Тем самым субъектам РФ предоставлена свобода в определении приоритетных направлений развития АПК.

Несмотря на увеличение объема государственного субсидирования сельскохозяйственного производства по сравнению с зарубежными странами ее уровень недостаточен. Б. А. Воронин приводит следующие цифры: в Норвегии сумма субсидии составляет 3,5 тыс. долл. на 1 га, в Финляндии — 1,6 тыс. долл., Швеции — 800 долл., России — 15 долл.¹³

Таким образом, анализ действующих федеральных нормативных правовых актов показывает, что меры по развитию сельскохозяйственных кооперативов предусматриваются исключительно в рамках либо развития отдельных отраслей сельского хозяйства (растениеводства, животноводства и др.), либо поддержки всех категорий производителей сельскохозяйственной продукции, либо малых форм хозяйствования — КФХ и семейных животноводческих ферм.

По данным Минсельхоза России, в 2015—2017 гг. на грантовую поддержку сельскохозяйственных потребительских кооперативов было направлено 3,7 млрд руб., которые получили 426 сельскохозяйственных потребительских кооперативов, что составило всего 8,4 % от средств, выделенных КФХ и семейным фермам. Отсюда следует вывод о том, что среди малых форм хозяйствования сельскохозяйственные потребительские кооперативы вторичны. Относительно сельскохозяйственных производственных кооперативов данные о государственной поддержке отсутствуют. Это связано с тем, что они получают бюджетную помощь на общих основаниях с иными аграрными коммерческими организациями. С одной стороны, это соответствует принципу развития конкуренции, но с другой — сельскохозяйственные производственные кооперативы, несмотря на то что являются ком-

¹² Рекомендации круглого стола «Совершенствование законодательства по поддержке малых форм хозяйствования и кооперации» (г. Москва, 16 марта 2017 г.) // URL: <http://www.duma.ru> (дата обращения: 17 марта 2017 г.).

¹³ См.: Воронин Б. А. Принципы современного аграрного права // Аграрное и земельное право. 2006. № 3. С. 7.



мерческими организациями, выполняют и социальные функции. Это и отличает их от иных коммерческих организаций. Поэтому их государственная поддержка должна осуществляться отдельно от иных производителей сельскохозяйственной продукции. В этих целях необходима государственная поддержка всех видов сельскохозяйственных кооперативов, стратегической основой должна выступать государственная программа по развитию сельскохозяйственной кооперации.

По логике нормы государственной поддержки, в том числе и на комплексной основе, должны предусматриваться в федеральном законе, определяющем особенности сельскохозяйственной кооперации, в частности в Федеральном законе от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»¹⁴. Но он не определяет содержание механизма государственного регулирования. Единственная норма, посвященная взаимодействию государства и сельскохозяйственных кооперативов — ст. 7, представляющая собой фикцию. Также отсутствует норма о механизме участия сельскохозяйственных кооперативов и их объединений в разработке государственной политики.

Принятие такой государственной программы возможно путем механизма, в котором государство устанавливает институциональные рамки деятельности сельскохозяйственных кооперативов, обеспечивает меры государственной поддержки, а содержание деятельности определяется самими сельскохозяйственными кооперативами и их объединениями посредством саморегулирования. В государственных программах должны отражаться основные меры государственной поддержки сельскохозяйственных кооперативов: льготное налогообложение и кредитование, субсидирование в форме грантов и т.д.

Вместе с тем Минсельхоз России в настоящее время разрабатывает федеральный проект «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации». Но данный документ будет включен в национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Следовательно, стратегически развитие сельскохозяйственной кооперации будет интегрироваться не в отрасль сельского хозяйства в целом, а в малый и средний бизнес всех отраслей экономики. Какие это повлечет экономические и социальные последствия — покажет практика их реализации. Однако нельзя забывать и о роли сельскохозяйственных кооперативов в обеспечении продовольственной безопасности и устойчивом развитии сельских территорий.

Роль сельскохозяйственных кооперативов в обеспечении продовольственной безопасности состоит в том, что сельскохозяйственными кооперативами охватывается весь цикл производства сельскохозяйственной продукции: от непосредственного выращивания и переработки до ее реализации¹⁵, что обеспечивает его устойчивость. Сельскохозяйственные кооперативы способствуют интеграции производителей сельскохозяйственной продукции. Как следствие — рост темпов расширенного воспроизводства, привлечение инвестиций в сельское хозяйство. Для своих членов сельскохозяйственные кооперативы, обеспечивая их занятость и участие в распределении доходов, повышают их уровень платежеспособного

¹⁴ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870.

¹⁵ См.: Дорохова В. И. Роль сельскохозяйственной кооперации в импортозамещении продовольствия // Вестник АПК Верхневолжья. 2016. № 2 (34). С. 17.

спроса на пищевые продукты. Поскольку потребителями сельскохозяйственной продукции, производимой сельскохозяйственными кооперативами, являются и их члены, сельскохозяйственные кооперативы производят экологически чистую продукцию, обеспечивают рациональное использование земель и иных природных ресурсов.

Деятельность сельскохозяйственных кооперативов обуславливает развитие сельских территорий. В Европейском Союзе на эти нужды ежегодно направляется более 19,8 млрд евро¹⁶. Они инвестируются в транспортную инфраструктуру, охрану окружающей среды, использование энергетических ресурсов, развитие научной базы и инноваций, создание рабочих мест, образование, повышение роли человеческого капитала. В целях финансирования сельских территорий создан специальный фонд (ELER)¹⁷.

В США государство участвует в работе сельской кооперации посредством оказания поддержки Национальному управлению кредитных союзов (далее—НУКС). Так же поддерживается ФСК — путем предоставления льготных кредитов, освобождения ФСК от налогов и распространения на учреждения ФСК тех же льгот, что и на сельскохозяйственные кооперативы.

Как неоднократно отмечалось нами, российские сельскохозяйственные кооперативы подлежат признанию в качестве опорного субъекта по реализации государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий, нормативные правовые акты о сельскохозяйственной кооперации можно рассматривать в качестве составной части законодательства об устойчивом развитии сельских территорий¹⁸.

Как вытекает из Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года¹⁹, Правительство РФ видит сельскохозяйственные кооперативы в качестве интеграционного механизма производителей сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем отдельное внимание в Стратегии уделено лишь развитию сельскохозяйственных кредитных кооперативов. Развитие иных видов сельскохозяйственных кооперативов (производственных и потребительских) в очередной раз рассматривается среди мер государственной поддержки иных форм хозяйствования.

Важным вопросом является формирование организационного механизма поддержки сельскохозяйственной кооперации. В государственном регулировании сельского хозяйства основным отраслевым органом является Министерство сельского хозяйства России. Но непосредственных полномочий по развитию сельскохозяйственных кооперативов у Министерства нет. В структуре Министерства также отсутствует подразделение по развитию сельскохозяйственной кооперации.

¹⁶ См.: Колесников А. Государственная поддержка и государственное регулирование сельского хозяйства Германии // АПК: экономика, управление. 2011. № 9. С. 87.

¹⁷ Колесников А. Указ. соч. С. 90.

¹⁸ См.: Минаева Е. Л. Правовое регулирование устойчивого развития сельских территорий // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 33.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.



Действует отдел развития фермерских хозяйств и потребительской кооперации Департамента развития сельских территорий. Но данный отдел ориентирован на развитие исключительно сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Разрыв сельскохозяйственных кооперативов различных видов как объекта государственной поддержки не позволяет сформировать единую систему сельскохозяйственной кооперации, институциональные связи, достичь эффективных результатов деятельности сельскохозяйственных кооперативов. Поэтому должно быть самостоятельное подразделение по развитию сельскохозяйственной кооперации, тем более что определение круга уполномоченных государственных органов — это одно из условий «эффективного использования государственно-правовых способов регулирования экономики»²⁰.

В большинстве зарубежных стран органы управления сельским хозяйством имеют структуры по развитию сельскохозяйственной кооперации: в США при Министерстве сельского хозяйства действует отдел сельского предпринимательства и обслуживания кооперативов (USDA), в Нигерии — федеральный департамент сельскохозяйственной кооперации при Министерстве сельского хозяйства, в Грузии — Агентство развития сельскохозяйственных кооперативов при Министерстве сельского хозяйства, в Парагвае — Национальный кооперативный институт как специализированное учреждение Минсельхоза страны.

Подводя итог, отметим, что в правовом регулировании государственной поддержки сельскохозяйственных кооперативов необходим ряд изменений:

- Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (ст. 7 «Основные направления государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства») дополнить таким направлением, как поддержка сельскохозяйственных кооперативов. Также нуждается в корректировке п. 1 ст. 3 данного Федерального закона в части снижения доли дохода сельскохозяйственных кооперативов от реализации сельскохозяйственной продукции составляет с 70 до 50%;
- внести изменения в Налоговый кодекс РФ по устранению двойного налогообложения результатов деятельности сельскохозяйственных кооперативов;
- разработать и принять государственную программу Российской Федерации и государственные программы субъектов РФ по развитию сельскохозяйственной кооперации;
- положение о Министерстве сельского хозяйства РФ, положения об органах управления сельским хозяйством субъектов РФ и муниципальных образований дополнить прямым полномочием по развитию сельскохозяйственной кооперации;
- в Минсельхозе России, органах субъектов РФ и органах местного самоуправления сформировать отдельное подразделение по развитию сельскохозяйственной кооперации.

²⁰ Елисеев В. С. О концепции трехуровневого построения законодательства о государственном регулировании сельского хозяйства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 11. С. 40.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Воронин Б. А.* Принципы современного аграрного права // Аграрное и земельное право. — 2006. — № 3. — С. 4—11.
2. *Воронина Н. П.* Нормативно-правовое обеспечение развития сельскохозяйственной кооперации в субъектах РФ как направление государственной аграрной политики // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 6. — С. 199—207.
3. *Дорохова В. И.* Роль сельскохозяйственной кооперации в импортозамещении продовольствия // Вестник АПК Верхневолжья. — 2016. — № 2 (34). — С. 15—24.
4. *Елисеев В. С.* О концепции трехуровневого построения законодательства о государственном регулировании сельского хозяйства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 11. — С. 40—43.
5. *Колесников А.* Государственная поддержка и государственное регулирование сельского хозяйства Германии // АПК: экономика, управление. — 2011. — № 9.
6. *Минина Е. Л.* Правовое регулирование устойчивого развития сельских территорий // Журнал российского права. — 2009. — № 12. — С. 31—37.
7. Право и экономическая деятельности: современные вызовы : монография / Е. Г. Азарова, А. А. Аюрова, М. К. Белобабченко [и др.] ; отв. ред. А. В. Габов. М. : ИЗиСП ; Статут, 2015. — 400 с.
8. *Тонкошкуроев И. В.* Глобальный рынок и сельскохозяйственная кооперация: приоритеты и тенденции для Германии // Вестник Казанского государственного аграрного университета. — 2010. — Т. 5. — № 1 (15). — С. 49—53.





**Галина Леонидовна
ЗЕМЛЯКОВА,**

ведущий научный
сотрудник Института
государства и права РАН
доктор юридических наук,
доцент
ecolaw@igpran.ru
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

ЗЕМЛЯ И ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК КАК ОБЪЕКТЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ТЕРМИНОЛОГИИ¹

Аннотация. В действующем законодательстве понятия «земля» и «земельный участок» нередко употребляются как тождественные. В статье рассматривается соотношение указанных понятий. Сделан вывод о том, что на данном этапе развития земельных отношений земля является самостоятельным объектом земельных, в том числе управленческих, охранительных и имущественных отношений. Однако применительно к имущественным отношениям термин «земли» может быть использован только в отношении земель, находящихся в публичной собственности. Земли, не индивидуализированные в порядке, предусмотренном кадастровым законодательством, и не признаваемые с позиций Гражданского кодекса РФ недвижимой вещью, объектом прав, которые подлежат государственной регистрации, могут выступать в качестве самостоятельного объекта отношений по использованию их частными лицами в случаях, прямо предусмотренных Земельным кодексом РФ на основании решений (разрешений) уполномоченных органов власти. Объектом охранительных земельных отношений могут являться как земельные участки, так и земли. Поэтому требует уточнения норма, предусматривающая административную ответственность за самовольное занятие земельного участка. В качестве объективной стороны соответствующего состава правонарушения необходимо предусмотреть самовольное занятие земельного участка, части земельного участка или земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе их использование лицом, не имеющим прав на указанный земельный участок или документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: объект земельных отношений; объект публично-го права; объект имущественных отношений; земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности; объект охранительных отношений; самовольное занятие земельного участка.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.054-063

G. L. ZEMLYAKOVA,

*Leading Researcher of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Associate Professor
ecolaw@igpran.ru
119019, Russia, Moscow, ul. Znameka, 10*

EARTH AND LAND PLOT AS OBJECTS OF LAND LEGAL RELATIONSHIP: TERMINOLOGY PROBLEMS

Abstract. *In the current legislation of the concept “earth” and “land plot” are quite often used as identical. The article discusses the relationship of these concepts. It is concluded that at this stage of development of land relations, the earth is an independent object of the land, including administrative, protective and property relations. However, with regard to property relations, the term “earths” can only be used in relation to land in public ownership. The lands which aren’t individualized in the manner prescribed by cadastral legislation, and not recognized as an immovable by the Civil Code of the Russian Federation as an object of rights that are subject to state registration can act as an independent object of the relations for use by their individuals in the cases which are directly provided by the Land code of the Russian Federation on the basis of decisions (permissions) of authorized authorities. Both the land plots, and earths can be an object of the protective land relations. Therefore, the provision requiring administrative responsibility for unauthorized occupation of a land plot requires clarification. As an objective side of the relevant offense, it is necessary to provide for unauthorized occupation of a land plot, part of a land plot or state or municipal land, including their use by a person who does not have rights to the specified land plot or without documents authorizing the conduct of economic activity.*

Keywords: *object of land relations; object of public law; object of property relations; land in state or municipal ownership; object of protective relations; unauthorized occupation of land plot.*

Объектами земельных отношений согласно ст. 6 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) являются земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки и части земельных участков. Российская Федерация, являясь суверенным государством, осуществляет власть в пределах территории, ограниченной Государственной границей, и в силу этого является собственником земли. Для того чтобы части земли могли быть предоставлены частным лицам, образуются индивидуализированные объекты — земельные участки. Тем не менее действующее законодательство нередко допускает смешение понятий «земля» и «земельный участок».

Так, гл. 17 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) носит название «право собственности и другие вещные права на землю». Однако ее нормы регулируют отношения по поводу прав на *земельные участки*. Статья 130 ГК РФ к объектам недвижимости относит именно земельные участки. А в пп. 1 п. 1



ст. 1 ЗК РФ *земля* рассматривается в том числе как объект права собственности и иных прав.

Иными словами, одними нормами законодательства земля исключается из объектов права собственности, а другими — устанавливается необходимость возникновения на нее права собственности².

В пункте 3 ст. 209 ГК РФ говорится о реализации права собственности на природные ресурсы, что представляется не вполне корректным. Однако такой подход соответствует Конституции РФ (ст. 9, 36). Регулируя вопрос оборотоспособности объектов гражданских прав, ГК РФ также говорит о земле и других природных ресурсах (ст. 129). В этой связи обращает на себя внимание название ст. 264 ГК РФ — «права на *землю* лиц, не являющихся собственниками *земельных участков*».

Надо отметить, что дискуссия о том, что же является или должно являться объектом земельных отношений, гражданских прав, отношений публично-правового характера или отношений частноправовой природы, ведется в научной литературе не первое десятилетие³. Однако изменяющееся законодательство порождает новые вопросы и дискуссии в этой сфере.

Так, по мнению Д. В. Козлова, к объектам гражданских прав могут относиться только земельные участки. Земля в целом как земельный фонд является объектом публичного права и составной частью территории Российской Федерации⁴.

А. А. Иванов, рассуждая о содержании норм, закрепленных в п. 2 ст. 214 ГК РФ и п. 1 ст. 16 ЗК РФ, отмечает, что в них используется старая лексика советского земельного права, а именно термин «земля», а не «земельные участки». Современные законодательные акты, регулируя отношения по поводу объектов права собственности, почти всегда имеют в виду именно земельные участки⁵.

Д. А. Тоточенко полагает, что понятие «земля» понимается в ЗК РФ в двух значениях: как синоним земельного участка и как совокупность земельных участков⁶.

По мнению Н. Ю. Чаплина, земля является объектом публичного права и не может находиться в частной собственности, т.е. не может иметь частноправового режима. Термин «земля» используется в законодательстве в двух значениях. Во-первых, как общее собирательное понятие земли, предполагающее непосредственно землю как природный объект и природный ресурс, а также земельные участки и их части. Во-вторых, в узком понимании термин «земля» используется в значении природного объекта и природного ресурса. «Гражданские право-

² См.: Дамбиева Т. В. Земля как объект права собственности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 11. С. 75.

³ См. подробнее: Землякова Г. Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция управления в сфере использования и охраны земель : монография. — М. : РИОР ; Инфра-М, 2013. С. 58—62.

⁴ См.: Козлов Д. В. Соотношение понятий «земля» и «земельный участок» в современном российском праве // Вопросы российского и международного права. 2016. № 2. С. 127—139.

⁵ См.: Иванов А. А. О презумпции права государственной собственности на землю в России // Закон. 2016. № 6. С. 35—41.

⁶ Тоточенко Д. А. Понятие «земельный участок» и его соотношение со схожими терминами // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 152—159.

отношения возникают не по поводу земли как природного ресурса, а по поводу земли, которая обладает определенными качествами, позволяющими назвать ее правовой категорией». В связи с этим автору видится целесообразным перенос законодательного определения земельных участков как объектов права собственности и иных вещных прав в ГК РФ⁷.

Представляется очевидным, что объектами отношений по поводу управления в сфере использования и охраны земель могут быть как земли, так и земельные участки. Например, мониторинг, землеустройство, территориальное планирование, градостроительное зонирование осуществляются применительно не к участкам, а к более обширным территориям. В Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) вносятся сведения не только об объектах недвижимости, в том числе и о земельных участках, но и о различных зонах и территориях. В связи с этим представляется правильным признавать объектами земельных управленческих правоотношений земли и земельные участки. Однако применительно к имущественным отношениям термин «земли» может быть использован только в отношении публичной собственности.

В последние несколько лет в земельном законодательстве появляется все больше конструкций, которые предполагают использование земель, находящихся в публичной собственности, частными лицами или приобретение прав на них без образования земельных участков как объектов недвижимости и гражданского оборота.

Например, в ЗК РФ (гл. V.4) земли упоминаются в качестве объекта перераспределения. Однако, несмотря на название гл. V.4 ЗК РФ и статей, содержащихся в ней, речь в них все же идет об индивидуализированных объектах, т.е. о земельных участках.

Так, в соответствии с п. 6 ст. 39.27 ЗК РФ в соглашении о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, должно быть предусмотрено обязательство сторон по обеспечению образования земельных участков.

При перераспределении земель и (или) земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельного участка, находящегося в частной собственности, соглашение о перераспределении должно содержать сведения о возникновении права государственной (муниципальной) и (или) частной собственности на образуемые земельные участки. К соглашению обязательно прилагаются кадастровый паспорт земельного участка или кадастровые паспорта⁸ земельных участков, которые образуются в результате перераспределения (п. 2, 4 ст. 39.28 ЗК РФ).

Если в ЕГРН отсутствуют сведения о границах земельного участка, который находится в государственной или муниципальной собственности (имеется в виду случай перераспределения именно земель и земельного участка), то заявитель — частный собственник — проводит кадастровые работы и кадастровый учет, т.е.

⁷ Чаплин Н. Ю. Понятие и особенности земельного участка как объекта гражданских прав // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 155—161.

⁸ В связи со вступлением в силу с 01.01.2017 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» вместо кадастровых паспортов, по всей видимости, должны прилагаться выписки из ЕГРН.



обеспечивает образование земельного участка, на который он приобретает право собственности (п. 12 ст. 39.29 ЗК РФ).

Нормы гл. V.6 ЗК РФ предусматривают возможность использования земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута на основании разрешения уполномоченного органа.

Согласно п. 3 ст. 39.33 ЗК РФ в разрешении указываются координаты характерных точек границ территории, если планируется использование земель или части земельного участка. В этом случае заявитель прилагает к заявлению о выдаче разрешения схему границ предполагаемых к использованию земель или части земельного участка на кадастровом плане территории.

То есть, несмотря на то, что в указанных нормах ЗК РФ говорится об использовании, в частности земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на основании разрешения уполномоченного органа, такие «земли», согласно приведенным нормам ЗК РФ, все же индивидуализируются, в связи с чем превращаются в объект, именуемый в законе территорией⁹. Однако земельные участки как объекты имущественных прав, гражданского оборота и кадастрового учета в указанных случаях не образуются и, соответственно, сведения о них в ЕГРН не включаются.

Нормы о публичном сервитуте, введенные в ЗК РФ Федеральным законом от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов»¹⁰, трудно трактовать однозначно, они вызывают огромное количество вопросов¹¹.

Несмотря на то, что публичный сервитут, устанавливаемый в соответствии с нормами гл. V.7 ЗК РФ, не подлежит государственной регистрации в ЕГРН как право или обременение земельного участка, он предоставляет своему обладателю право использования земельных участков и (или) земель. Не вполне понятно, чем же является публичный сервитут — правом, обременением (ограничением) права или зоной, так как нормы ЗК РФ, регулирующие отношения по поводу публичного сервитута, изложены весьма противоречиво. Тем не менее у него есть границы. В соответствии с п. 5 ст. 39.43 ЗК РФ сведения о границах публичного сервитута прилагаются к решению о его установлении, а описание местоположения границ публичного сервитута заносится в реестр границ ЕГРН (ч. 6 ст. 10 Закона «О государственной регистрации недвижимости»).

В соответствии с ЗК РФ получается, что публичный сервитут устанавливается применительно к землям и (или) земельным участкам. Однако к решению

⁹ Подробнее о территории как объекте земельных отношений см., например: *Мельников Н. Н.* Территория как объект земельных отношений: доктринальные и практические подходы к постановке проблемы // *Хозяйство и право.* 2015. № 8 (463). С. 27—38 ; *Мельников Н. Н.* Соотношение понятий «территория», «зона с особыми условиями использования территорий» и «земельный участок» в доктрине и правоприменительной практике // *Хозяйство и право.* 2018. № 4 (495). С. 82—91.

¹⁰ СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5134.

¹¹ См., например: Новая жизнь публичных сервитутов // *Закон.* 2018. № 10. С. 17—37.

органа власти о его установлении прилагается не схема границ земель, и (или) земельных участков, или их частей, а описание местоположения границ самого публичного сервитута.

Таким образом, земли, не индивидуализированные в порядке, предусмотренном кадастровым законодательством и не признаваемые с позиций ст. 130 ГК РФ недвижимой вещью, т.е. объектом прав, которые подлежат государственной регистрации, могут выступать в качестве самостоятельных объектов отношений по использованию их частными лицами в случаях, прямо предусмотренных ЗК РФ, на основании решений (разрешений) уполномоченных органов власти.

Казалось бы, объектом земельных охранительных отношений в соответствии с гл. II ЗК РФ в первую очередь должны являться земли (в широком смысле). Тем не менее в самом ЗК РФ (п. 1 ст. 60 и п. 3 ст. 76) и в ст. 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) говорится о самовольном занятии только земельных участков. То есть получается, что самовольный захват в соответствии с действующим земельным законодательством возможен только в отношении индивидуализированных земельных участков. Штраф за такое правонарушение по общему правилу исчисляется от кадастровой стоимости участка. Однако на большей части территории России земельные участки не образованы, и все эти земли, соответственно, находятся в государственной собственности.

Возникает вопрос, может ли быть привлечено лицо к административной ответственности по ст. 7.1 КоАП в случае, если оно самовольно заняло государственные земли?

Надо отметить, что в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях 1984 г. содержалась ст. 61, которая предусматривала ответственность за использование участков земель государственного лесного фонда для раскорчевки, возведения построек, переработки древесины, устройства складов и т.п. без надлежащего разрешения на использование этих участков. При этом ст. 199 Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. предусматривала ответственность за самовольный захват участка земли, причинивший значительный ущерб его законному владельцу или собственнику.

Под самовольным занятием земельных участков понималось использование земельного участка физическим или юридическим лицом до установления границ земельного участка в натуре (на местности) и получения в установленном порядке документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования или аренды¹². Несмотря на отсутствие в законодательстве терминологического единообразия, в научной литературе понятия самовольный захват земли и самовольное занятие земельных участков нередко отождествлялись¹³.

Принятый в 1996 г. новый Уголовный кодекс РФ декриминализовал самовольный захват земли. А с принятием нового КоАП РФ в 2001 г. самовольное занятие

¹² См.: письмо Роскомзема от 29.03.1994 № 3-14-1/404 «Определение основных понятий видов нарушений земельного законодательства» // СПС «ГАРАНТ».

¹³ Подробнее об этом см.: *Ивлева А. Ф.* Самовольный захват земли: историческая и современная уголовно-правовая оценка // Правовые вопросы недвижимости. 2007. № 1. С. 19.



земельных участков было включено в него в качестве одного из составов административных правонарушений в области охраны собственности.

Из действующей нормы ст. 7.1 КоАП РФ можно сделать вывод о том, что она применима только к индивидуализированным в установленном законом порядке земельным участкам. Применение данной нормы к частям поверхности земли, не индивидуализированным надлежащим образом, не соответствует букве закона. По сути, это ограничивает возможность применения ст. 7.1 КоАП РФ к лицам, которые используют части земной поверхности, не имеющие установленных в соответствии с требованиями законодательства границ.

По мнению В. А. Болдырева, приведенное им в своей статье решение суда о привлечении лица к ответственности по ст. 7.1 КоАП не является полноценным судебным актом, поскольку не содержит указания на кадастровый номер земельного участка, не обладает свойством конкретности. «Указание в мотивировочной части данного решения на кадастровый квартал, в котором находится «земельный участок», не спасает ситуации, впрочем, как и указание построек, между которыми он находится. По-видимому, земельный участок, прошедший кадастровый учет, в данном деле попросту отсутствовал»¹⁴.

Надо отметить, что в судебной практике встречались дела, когда суд признавал незаконными и отменял постановления о привлечении к административной ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ в связи с отсутствием четкости в описании границ самовольно занятых земельных участков. Например, ФАС Поволжского округа, оставляя без изменения постановления судов нижестоящих инстанций о признании незаконным постановления о привлечении к административной ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ за использование земельных участков без правоустанавливающих документов, в своем постановлении, в частности, указал следующее. Событие вменяемого рыболовецкому колхозу административного правонарушения в протоколе об административном правонарушении не описано, в нем, в частности, не отражено как используются спорные земельные участки, какие это земли (сельскохозяйственные угодья, пашни, сенокосы, пастбища), кто их правообладатель, каковы конкретные границы спорных земель (с приложением соответствующих планов, кадастров и т.д.), проводился ли осмотр территорий спорных земельных участков¹⁵.

Седьмой арбитражный апелляционный суд оставил в силе решение суда нижестоящей инстанции, которым удовлетворено требование Общества о признании незаконным и отмене постановления Управления Росреестра о назначении административного наказания по ст. 7.1 КоАП РФ. Мотивируя свою позицию по делу, суд, в частности, указал, что оспариваемым постановлением обществу вменяется самовольное занятие земельного участка, прилегающего с юго-западной и южной сторон к земельному участку, находящемуся у общества в субаренде. Однако доказательств, по мнению суда, недостаточно для признания факта само-

¹⁴ Болдырев В. А. Рассмотрение судами требований об обязании произвести снос самовольной постройки и освободить земельный участок // Вестник арбитражной практики. 2013. № 3. С. 16.

¹⁵ Постановление ФАС Поволжского округа от 27.04.2009 по делу № А06-6203/2008 // СПС «КонсультантПлюс».

вольного занятия обществом земельного участка. Материалы дела не содержат кадастрового паспорта земельного участка, а также иных документов, подтверждающих местонахождение границ земельного участка, арендуемого обществом, что свидетельствует о недоказанности вины Общества во вмененном ему правонарушении по ст. 7.1 КоАП РФ¹⁶.

Тем не менее согласно подавляющей части судебных актов, которые выносятся в настоящее время арбитражными судами и судами общей юрисдикции по делам о самовольном занятии и использовании гражданами и юридическими лицами формально не существующих земельных участков (а по сути — земель), постановления о привлечении к административной ответственности таких лиц по ст. 7.1 КоАП РФ остаются без изменений.

Так, в отношении гражданина Л. государственным инспектором по использованию и охране земель был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.1 КоАП РФ. По результатам проверки земельного участка площадью 435 кв. м, который находился у гражданина на праве аренды, составлен акт проверки соблюдения земельного законодательства, согласно которому данный земельный участок используется Л. как единое землепользование совместно с другим земельным участком площадью 755 кв. м. На земельном участке общей площадью 1190 кв. м находятся садовый дом, два сарая, произрастают плодово-ягодные деревья, кустарники. Правоустанавливающие документы на занимаемый земельный участок площадью 755 кв. м гражданином Л. представлены не были. Факт совершения Л. административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП РФ (в части использования земельного участка площадью 755 кв. м без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю), подтверждается, по мнению суда, собранными по делу доказательствами¹⁷.

За самовольное занятие земельного участка привлекаются к ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ не только лица, которые «прихватили» к принадлежащему им земельному участку часть земель, находящихся в государственной собственности, но и лица, имеющие зарегистрированные права на объекты недвижимости, расположенные на фактически существующих земельных участках.

Так, например, при проведении плановой проверки соблюдения земельного законодательства Управлением Росреестра в отношении Учреждения при использовании им огороженного с трех сторон земельного участка площадью 2 836 кв. м было установлено, что на участке расположены объекты недвижимости, принадлежащие Учреждению на праве оперативного управления, и другие строения, сооружения, используемые им.

Земельный участок как таковой не образован, на кадастровый учет не поставлен, права на него не зарегистрированы. Нарушение требований земельного законодательства, ответственность за которое предусмотрена ст. 7.1 КоАП РФ, было выявлено и зафиксировано в акте проверки, фототаблице, схематическом

¹⁶ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 05.11.2013 по делу № А03-7214/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Постановление Верховного Суда РФ от 13.12.2013 № 33-АД13-6 // СПС «КонсультантПлюс».



чертеже земельного участка, протоколе об административном правонарушении. Юридическое лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 100 000 руб. По мнению Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда, событие административного правонарушения и вина заявителя в его совершении материалами дела подтверждены¹⁸.

Таким образом, несмотря на то, что в ст. 7.1 КоАП РФ говорится о земельных участках и их частях, на основании анализа судебной практики можно сделать вывод о том, что к ответственности, предусмотренной данной нормой, может быть привлечено лицо не только за занятие земельного участка (в смысле земельно-кадастрового законодательства), но и земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых земельные участки не образованы.

Обращает на себя внимание также то, что объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП РФ, выражается в первую очередь в использовании земельного участка лицом, которое не имеет прав на него. Однако, на основании анализа земельного, гражданского законодательства, а также законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество можно сделать вывод о том, что рассмотренные выше разрешения на использование земель или земельных участков, решения уполномоченных органов власти об установлении публичных сервитутов в целях, предусмотренных ст. 39.37 ЗК РФ, не являются основаниями возникновения прав на земельные участки. То же самое касается схем размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, которые являются основанием для использования соответствующих земельных участков для указанных целей.

Если строго следовать букве закона, то все лица, использующие земли, земельные участки или их части на основании приведенных документов, могут быть признаны правонарушителями и привлечены к административной ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ, так как какие-либо права (титулы) на земельные участки, подлежащие государственной регистрации, у них отсутствуют.

В связи с вышеизложенным, во избежание неоднозначного толкования нормы, содержащейся в ст. 7.1 КоАП РФ, как представляется, следует уточнить ее, указав в качестве объективной стороны предусмотренного ею состава правонарушения не только самовольное занятие земельного участка или его части, но и земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Также необходимо дополнить данную норму указанием на использование земельного участка лицом без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, частично вернув ее прежнюю редакцию, действовавшую до 20.03.2015.

¹⁸ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.12.2015 № 15АП-19250/2015 по делу № А32-30391/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болдырев В. А.* Рассмотрение судами требований об обязанности произвести снос самовольной постройки и освободить земельный участок // Вестник арбитражной практики. — 2013. — № 3. — С. 14—22.
2. *Дамбиева Т. В.* Земля как объект права собственности Российской Федерации // Журнал российского права. — 2005. — № 11. — С. 71—75.
3. *Землякова Г. Л.* Ведение государственного кадастра недвижимости как функция управления в сфере использования и охраны земель : монография. — М. : РИОР ; Инфра-М, 2013. — 357 с.
4. *Иванов А. А.* О презумпции права государственной собственности на землю в России // Закон. — 2016. — № 6. — С. 35—41.
5. *Ивлева А. Ф.* Самовольный захват земли: историческая и современная уголовно-правовая оценка // Правовые вопросы недвижимости. — 2007. — № 1. — С. 18—21.
6. *Козлов Д. В.* Соотношение понятий «земля» и «земельный участок» в современном российском праве // Вопросы российского и международного права. — 2016. — № 2. — С. 127—139.
7. *Мельников Н. Н.* Территория как объект земельных отношений: доктринальные и практические подходы к постановке проблемы // Хозяйство и право. — 2015. — № 8 (463). — С. 27—38.
8. *Мельников Н. Н.* Соотношение понятий «территория», «зона с особыми условиями использования территорий» и «земельный участок» в доктрине и правоприменительной практике // Хозяйство и право. — 2018. — № 4 (495). — С. 82—91.
9. Новая жизнь публичных сервитутов // Закон. — 2018. — № 10. — С. 17—37.
10. *Тоточенко Д. А.* Понятие «земельный участок» и его соотношение со схожими терминами // Журнал российского права. — 2016. — № 11. — С. 152—159.
11. *Чаплин Н. Ю.* Понятие и особенности земельного участка как объекта гражданских прав // Журнал российского права. — 2018. — № 8. — С. 155—161.





**Николай Николаевич
МЕЛЬНИКОВ,**
ведущий научный
сотрудник сектора
экологического, земельного
и аграрного права
Института государства
и права РАН, доктор
юридических наук, доцент
ecolaw@igpran.ru
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

МНОГОКОНТУРНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК КАК ОБЪЕКТ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Аннотация. В настоящей статье на основе анализа доктринальных положений и действующего законодательства исследуются понятие и характеристики многоконтурного земельного участка. В правоприменительной практике многоконтурный земельный участок выступает объектом земельных отношений, при этом нормативная база РФ характеризуется существенными пробелами в регулировании режима данного участка. Дискуссионный характер носит вопрос о разграничении понятий «многоконтурный земельный участок» и «единое землепользование», неурегулированными являются основания и условия образования многоконтурных земельных участков. Данные проблемы приводят к спорам и конфликтам, на устранение которых направлено настоящее исследование.

Ключевые слова: земельный участок, многоконтурный земельный участок, единое землепользование, контур, часть земельного участка.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.064-074

N. N. MELNIKOV,

Senior Researcher of the Sector of Environmental Land and Agrarian Law
of the Institute of State and Law of the Russian Academy
of Sciences Doctor of Law Sciences, Associate Professor
ecolaw@igpran.ru
119019, Russia, Moscow, ul. Znameka, 10

A MULTI-CONTOUR LAND PLOT AS AN OBJECT OF LAND RELATIONS: THEORY AND PRACTICE

Abstract. In this article, based on the analysis of doctrinal provisions and current legislation, the concept and characteristics of a multi-contour land plot are investigated. In law enforcement practice, a multi-contour land plot acts as an object of land relations, while the regulatory framework of the Russian Federation is characterized by significant gaps in the regulation of the regime of this site. The question of the distinction between the concepts of "multi-contour land plot" and "single land use" is of debatable character; the grounds and conditions for the formation of multi-contour land plots are unresolved. These problems lead to disputes and conflicts, which this study aims to eliminate.

Keywords: land plot, multi-contour land plot, single land use, contour, part of the land plot.

Правоприменительная практика нередко оперирует термином «многоконтурный земельный участок». Такие участки формировались в составе земель различных категорий, в том числе лесного фонда, сельскохозяйственного назначения и образовывались для размещения линейных объектов и в иных случаях, при этом Земельный кодекс РФ и другие положения земельного законодательства не содержат норм о понятии многоконтурного участка, порядке его образования, особенностях правового режима и условиях участия в обороте. В соответствии с ЗК РФ объектами земельных отношений являются земля как природный объект и ресурс, земельные участки и части земельных участков, но открытым остается вопрос, какое место в данном ряду занимает многоконтурный участок?

Согласно п. 89 приказа Министерства экономического развития РФ от 8 декабря 2015 г. № 921¹ многоконтурный земельный участок — это участок, состоящий из совокупности контуров (частей), отделенных друг от друга иными земельными участками или землями. Характеристики многоконтурного земельного участка приведены также в письме Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23², согласно п. 2 которого многоконтурный участок — это часть земной поверхности, с определенными в соответствии с действующим законодательством границами, контуры которого не имеют общих точек границ. Многоконтурный участок, в отличие от «обычного» земельного участка — это участок, образованный из разрозненных частей (контуров), между которыми могут находиться как иные участки, так и части участков либо неразграниченные земли. Контуры многоконтурного участка не имеют смежных границ, в то время как части «обычного» земельного участка связаны смежными границами. В судебной практике разъясняется, что многоконтурные участки могут быть двух видов: к первому относятся участки, представленные несколькими разделенными между собой контурами, ко второму — участки с вкраплениями (участок с «отверстиями» внутри)³.

Г. В. Савенко различает многоконтурный земельный участок и единое землепользование, которое автор определяет как самостоятельный вид земельного участка, образованного из нескольких обособленных частей участка, находящихся в пределах контура участка⁴; в качестве примера автором называются участки в составе земель сельскохозяйственного назначения, приватизированные в со-

¹ Приказ Министерства экономического развития РФ от 8 декабря 2015 г. № 921 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке» // Официальный интернет-портал правовой информации». www.pravo.gov.ru. 25.01.2016.

² Письмо Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23 «Особенности подготовки документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета многоконтурных земельных участков, осуществления такого учета и предоставления сведений государственного кадастра недвижимости о многоконтурных земельных участках» // Кадастр недвижимости. 2010. № 3.

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 мая 2018 г. № Ф08-1550/18 по делу № А32-24436/2015.

⁴ Савенко Г. В. Исковая защита прав на земельные участки и межевание: проблемы теории и практики. М. : Инфотропик Медиа, 2016.



ответствии с Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»⁵.

Следует признать, что действующее законодательство и правоприменительная практика нечетко разграничивают термины «многоконтурный земельный участок» и «единое землепользование». Некоторые свидетельства о различии «единого землепользования» и «многоконтурного земельного участка» приводятся в приказе Министерства экономического развития РФ от 20 июня 2016 г. № 378⁶, где отмечается, что в выписке из Единого государственного реестра недвижимости (далее — ЕГРН) об основных характеристиках объекта применительно к многоконтурному участку приводится общее количество контуров участка, в то время как в выписке из ЕГРН в отношении участка — единого землепользования указываются входящие в данное землепользование кадастровые номера обособленных (условных) участков. Более четкая формулировка о предполагаемых различиях рассматриваемых земельных участков приведена в постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 мая 2018 г. № Ф08-1550/18 по делу № А32-24436/2015, где со ссылкой на экспертное заключение подчеркивается, что в применительно к единому землепользованию каждому обособленному участку присваивается кадастровый номер, в то время как отдельному контуру многоконтурного земельного участка кадастровый номер не присваивается, поскольку кадастровый номер имеет только сам многоконтурный земельный участок.

Однако приведенные особенности представляются неубедительными, так как на практике встречаются различные ситуации, в том числе при которых частям многоконтурного участка также присваиваются кадастровые номера, что следует признать вполне оправданным в связи с необходимостью их учета. В письме Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2008 г. № Д23-1366 «О государственном кадастровом учете многоконтурных земельных участков»⁷ указывается, что до вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»⁸ учет многоконтурных земельных

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 1. Ст. 53.

⁶ Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 июня 2016 г. № 378 «Об утверждении отдельных форм выписок из Единого государственного реестра недвижимости, состава содержащихся в них сведений и порядка их заполнения, а также требований к формату документов, содержащих сведения Единого государственного реестра недвижимости и предоставляемых в электронном виде, определении видов предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и о внесении изменений в Порядок предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 23 декабря 2015 г. № 968» // Официальный интернет-портал правовой информации. www.pravo.gov.ru. 26.08.2016.

⁷ СПС «ГАРАНТ». Официально не опубликовано.

⁸ В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4294) в наименование Федераль-

участков осуществлялся с присвоением им наименования «единое землепользование». На основании изложенного можно говорить об идентичности понятий «многоконтурный земельный участок» и «единое землепользование».

Экономическая потребность в образовании многоконтурных земельных участков применительно к землям сельскохозяйственного назначения в литературе объясняется тем, что в некоторых случаях землепользование сельскохозяйственной организации может быть представлено несколькими контурами (участками), в отношении каждого из которых нецелесообразно проводить кадастровый учет и платить государственную пошлину⁹. Такой подход представляется нечетким, поскольку не приводятся критерии, в силу которых отдельные и территориально разрозненные земельные участки объединяются в единый многоконтурный участок. В противном случае (при отсутствии законодательно установленных критериев) в многоконтурный земельный участок можно включать практически неограниченное число участков, что представляется недопустимым.

В сфере образования земельных участков для размещения линейных объектов согласно постановлению Правительства РФ от 11 августа 2003 г. № 486¹⁰ участки (контуры), предназначенные (используемые) для установки опор линии электропередачи (далее — ЛЭП), могут быть сформированы (объединены) в качестве единого землепользования. Под контуром в данном случае понимается участок для размещения опоры ЛЭП, минимальный размер которого определяется в зависимости от типа опоры и напряжения линии электропередачи, например, для опоры линии напряжением свыше 10 кВ площадь участка рассчитывается как контур, отстоящий на 1 метр от контура проекции опоры на поверхность земли. В рассматриваемом постановлении Правительства РФ № 486 называется лишь единственное условие (критерий) объединения разрозненных участков в многоконтурный участок — использование контуров для одной воздушной линии электропередачи или линии связи, обслуживающей электрическую сеть. Однако данный критерий представляется недостаточным, поскольку в полной мере не позволяет определить, каковы пределы участка, образуемого в результате объединения контуров.

В нормативных актах можно встретить лишь математические формулы расчета площади многоконтурного участка. Согласно п. 35 письма Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23 площадь такого участка — это сумма площадей всех геометрических фигур, образованных проекцией контуров его границы на горизонтальную плоскость (площадь контуров границы). К сожалению, это положение не способствует решению во-

ного закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ внесены изменения: слова «государственном кадастре недвижимости» заменены словами «кадастровой деятельности».

⁹ См.: Колнооченко Е. Земельное законодательство тормозит развитие сельского хозяйства : интервью с В. Денисовым, председателем Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам // Бюджет. 2009. № 11.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 11 августа 2003 г. № 486 «Об утверждении Правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети» // СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3276.



проса об определении условий объединения контуров в единый многоконтурный участок. В настоящее время для размещения линейных объектов образование многоконтурных земельных участков не требуется, так как для этих целей участки предоставляются на условиях публичного сервитута в соответствии с Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов»¹¹.

В литературе отмечалось, что вопрос о многоконтурном участке как объекте прав носит дискуссионный характер¹². Действующее законодательство не предусматривает каких-либо четких положений о понятии многоконтурного участка, условиях его образования и требованиях к максимальной общей площади участка. Анализ правоприменительной практики (постановление Арбитражного суда Московского округа от 23 ноября 2017 г. № Ф05-17175/17 по делу № А41-10706/2017) показывает, что многоконтурные участки могут быть довольно большими по площади и состоять из 40 и более контуров. Части таких многоконтурных земельных участков отделены друг от друга и не имеют смежных границ, т.е. фактически являются обособленными частями земной поверхности со своими границами, но это обстоятельство говорит о том, что понятие обычного земельного участка совпадает с понятием части многоконтурного участка. В судебной практике (постановление Арбитражного суда Московского округа от 9 августа 2018 г. № Ф05-12128/18 по делу № А41-106102/2017) встречаются примеры, из которых следует, что в некоторых случаях контур — часть многоконтурного участка отождествляется с обычным земельным участком, и разграничение данных объектов представляется сложной задачей, особенно с учетом того, что не все земельные участки, в том числе многоконтурные, прошли кадастровый учет.

Таким образом, многоконтурный участок можно охарактеризовать как сложно-структурный объект, однако схожими свойствами обладают и различного рода территории, прямо не поименованные в ЗК РФ в качестве объектов земельных отношений, но фактически являющиеся таковыми, в том числе особо охраняемые, приграничные территории, территории общего пользования, и др.

Актуальность вопроса о соотношении понятий «многоконтурный земельный участок» и «территория» подтверждается после анализа ст. 22 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹³, которая допускает пересечение границ многоконтурного земельного участка с границами населенных пунктов и территориальных зон и определяет, что такое пересечение представляет собой расположение за их границами хотя бы одного из контуров границ многоконтурного участка. Это положение вносит определенные проблемы в понимание природы многоконтурного участка, поскольку по общему правилу, согласно ст. 11.9, 83 ЗК РФ, запрещается образование земельных участков, в случае если это влечет пересечение границ участков

¹¹ СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5133.

¹² См.: Галиновская Е. А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения : научно-практическое пособие. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. С. 47.

¹³ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

с границами территориальных зон и муниципальных образований. Равным образом по смыслу норм Земельного кодекса РФ границы территориальных зон и муниципальных образований не должны пересекать границы земельных участков.

В случае применения на практике нормы ст. 22 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», допускающей пересечение границ многоконтурного земельного участка с границами населенных пунктов и территориальных зон, части многоконтурного участка могут оказаться расположенными в границах разных категорий земель. Данную норму можно истолковать таким образом, что при формировании многоконтурного земельного участка во главу угла следует ставить не нормы земельного законодательства, а волю собственника и возлагаемые им на участок экономические или иные задачи. Такой подход допускает ситуацию, при которой многоконтурный участок одновременно находится в составе земель населенных пунктов, сельскохозяйственного назначения, промышленности и иных категорий.

Несмотря на явное противоречие указанного подхода нормам земельного законодательства о правовом режиме земель, следует признать, что жизненные реалии порою оказываются шире юридических понятий и не укладываются в их рамки. В данном случае речь идет о многоконтурных земельных участках, образованных для размещения линейных объектов. Специфика таких участков проявляется в том, что согласно действующему законодательству и сформировавшемуся в судебной практике подходу расположение линейного объекта на земельном участке не препятствует использованию участка по целевому назначению. Иными словами, образование многоконтурного участка из контуров для опор электропередач и размещение данных контуров в составе различных категорий земель, по которым проходит ЛЭП, не приводит к возникновению противоречий с нормами о целевом назначении и видах разрешенного использования земель и земельных участков, которые для контуров будут соответствовать определенной категории земель.

Рассматриваемую норму ст. 22 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ, видимо, следует считать исключением из общего правила образования земельных участков, и она распространяется лишь на многоконтурные участки, сформированные для размещения линейных объектов, однако соответствующую оговорку нужно предусмотреть в данной статье посредством внесения в нее изменений. В противном случае неизбежно возникает вопрос о принадлежности многоконтурного участка к определенной категории с учетом того, что действующее законодательство не допускает возможности отнесения земельного участка к разным категориям земель, поскольку это приводит к конкуренции норм о правовых режимах земель соответствующих категорий. В этой связи правильным представляются положения письма Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23, где говорится о недопустимости пересечения многоконтурного земельного участка и его частей с границами муниципальных образований и необходимости обеспечения принадлежности многоконтурного участка к одной категории земель.

В отличие от многоконтурного земельного участка территория как объект земельных отношений характеризуется определенной спецификой. В составе территории могут находиться объекты различной отраслевой принадлежности,



в том числе неразграниченные земли, земельные участки, земли лесного и водного фондов и др. Наряду с наличием внутренней структуры особенности территорий, в отличие от земельных участков, проявляются в том, что устанавливаемый в отношении территорий правовой режим (в отличие от иных режимов, действующих на иных территориях) уточняет порядок использования входящих в территорию земель и земельных участков. Составной частью режима территории могут быть нормы различных отраслей законодательства, распространяющиеся на все входящие в состав территории земли, земельные участки, их части, в том числе вновь образуемые.

По смыслу норм ЗК РФ и ГК РФ земельный участок представляет собой индивидуально-определенную вещь и выступает объектом гражданского оборота; утверждение границ участка можно охарактеризовать как технические мероприятия, направленные на определение гражданско-правовых признаков объекта. Данные юридические свойства земельного участка в полной мере должны распространяться и на многоконтурный участок, в противном случае многоконтурный участок может утратить характеристики объекта гражданского оборота, что представляется недопустимым.

Территорию по отношению к земельному участку необходимо рассматривать в качестве родового объекта; территория не является объектом гражданских прав и гражданского оборота, при этом на земельные участки, в том числе многоконтурные участки и их части, входящие в состав территорий, распространяется предусмотренный для соответствующей территории правовой режим.

Актуальным представляется сравнительно-правовой анализ режима частей «обычного» земельного участка и частей (контуров) многоконтурного земельного участка. В составе земельного участка без его раздела в результате соответствующих юридических фактов могут образовываться части участка, например, в связи с обособлением части в виде временного участка — будущей недвижимой вещи для последующей продажи; формированием части участка как объекта договора аренды или иного договора, предполагающего передачу части участка во временное пользование, а также при установлении сервитута или охранной зоны. В последнем случае часть участка наделяется специальным правовым режимом, отличающимся от режима всего участка, кроме того, наряду с собственником участка появляется фигура правообладателя части участка (например, арендатора), обладающего с собственником участка взаимными правами и обязанностями¹⁴. В качестве разновидностей частей земельных участков следует назвать улучшения участка, представленные почвенными, рекультивационными слоями, а также произведенными в отношении участка мероприятиями, направленными на изменение его свойств и характеристик, в том числе пруды-копани, рыбохозяйственные сооружения, земляные насыпи и т.д.

Режим отдельных контуров — частей многоконтурного земельного участка схож с режимом таких частей «обычного участка», как частей, выделяемых для их предоставления во временное пользование, в то же время в границах много-

¹⁴ Подробнее об этом см., например: Мельников Н. Н. Часть индивидуально-определенной вещи в системе объектов общественных отношений: вопросы теории и практики (на примере земельных участков) // Хозяйство и право. 2015. № 11. С. 69—84.

контурного участка возможно выделение для указанных целей частей участка и в пределах одного контура, т.е. части контура. Устанавливаемые в отношении многоконтурного участка сервитут или охранный зона не взаимосвязаны с отдельными контурами участка, границы зоны или сервитута определяются в соответствии с действующим законодательством или решением суда и могут охватывать как один контур, так и несколько, а также части контуров. Установление режима охранной зоны влечет распространение на соответствующие контуры или части контуров многоконтурного земельного участка норм об ограничениях прав на землю (ст. 56 ЗК РФ), что приводит к запретам на осуществление видов хозяйственной деятельности, не соответствующих режиму охранных зон.

Улучшения многоконтурного участка являются его приращениями, в связи с чем неразрывно связаны с контурами участка и могут выступать объектами общественных отношений в пределах соответствующих контуров.

Показательным примером в сфере изучения многоконтурных земельных участков являются материалы судебного дела, ставшего предметом разбирательства Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ. При рассмотрении спора возник вопрос об установлении и изменении границ части многоконтурного участка — отдельного контура. При этом одна из сторон полагала, что такое изменение допустимо в связи с тем, что многоконтурный земельный участок представлен не одним, а несколькими замкнутыми контурами, однако другая сторона полагала, что невзаимосвязанные контуры не могут выступать частями единого земельного участка, и установление границ участка по частям не соответствует действующему законодательству. Судебная коллегия Верховного Суда РФ определила направить дело на новое рассмотрение в связи с тем, что вопрос об установлении границ части многоконтурного участка не получил должной оценки судов¹⁵. При повторном рассмотрении дела суд¹⁶ пришел к выводу о том, что требования об установлении границ отдельного контура являются незаконными и не подлежат удовлетворению. В данном случае необходимо пояснить, что наличие у контура многоконтурного участка границ не противоречит действующему законодательству. Как и часть «обычного» земельного участка, контур многоконтурного участка может быть поставлен на кадастровый учет. Однако требование о кадастровом учете только контура без установления границ всего многоконтурного земельного участка является недопустимым, поскольку проведение кадастровых работ должно осуществляться в отношении всего многоконтурного земельного участка, после чего возможен учет отдельных его частей (контуров).

В судебной практике¹⁷ встречается заключение о том, что отдельный контур многоконтурного участка не является объектом земельных отношений, но с этим нельзя согласиться. Согласно ст. 6 ЗК РФ объектами земельных отношений яв-

¹⁵ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 7 октября 2015 г. № 305-КГ15-7535.

¹⁶ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 2 ноября 2016 г. № Ф05-2264/15 по делу № А41-47432/2012.

¹⁷ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 18 декабря 2015 г. № 10АП-1565/14.



ляются не только участок, но и его часть, чем и является контур многоконтурного участка. В приказе Министерства экономического развития РФ от 8 декабря 2015 г. № 921 обоснованно указывается на необходимость определения учетных номеров контуров — частей участка, которые приводятся в межевом плане наряду с кадастровым номером всего многоконтурного участка. Дополнительно предлагается обратить внимание на положения письма Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23, где разъясняется, что в составе многоконтурного земельного участка может быть обособлена его часть как в рамках одного контура (при условии, что данная часть участка полностью совпадает с контуром или образуется из части контура), так и в пределах нескольких контуров; в последнем случае часть участка должна совпадать с несколькими контурами или формироваться из частей контуров, что приводит к формированию части многоконтурного участка с границей, представляющей собой несколько контуров; иными словами, образуется многоконтурная часть многоконтурного земельного участка.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что части многоконтурного земельного участка и части «обычного» участка характеризуются как сходством, так и различиями, которые следует учитывать в правоприменительной деятельности.

Для понимания природы многоконтурного земельного участка и определения перспектив включения норм о таком участке в земельное законодательство предлагается обратить внимание на то, что ряд многоконтурных участков были образованы из состава публичных земель еще в период государственной собственности на землю. Принадлежащие одному собственнику территориально разрозненные участки, предоставляемые, например, для сельскохозяйственного производства или размещения линейных объектов, могли объединяться в единое землепользование (многоконтурный участок) для удобства оформления документации, последующего учета, организации хозяйственного использования, земельного контроля и т.д. Такие участки в силу порядка регулирования длящихся правоотношений продолжают оставаться многоконтурными участками.

Актуальным представляется вопрос о том, целесообразно ли в настоящее время образование многоконтурных участков и следует ли внести изменения в ЗК РФ, предусмотрев соответствующий вид земельного участка? Сложности, которые могут возникнуть в связи с формированием многоконтурных участков, показаны в правоприменительной практике, например, в постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 апреля 2018 г. № 17АП-2887/18. Рассматривая требование о признании незаконным отказа в согласовании схем расположения многоконтурных земельных участков на кадастровом плане территории и обязанности утвердить данные схемы, суд установил, что уполномоченный орган принял оспариваемое решение, поскольку образование многоконтурных участков приводит к чересполосице, вклиниванию и вкрапливанию, изломанности границ земельных участков и создает препятствия для рационального использования и охраны земель, а это, в свою очередь, противоречит ст. 11.9 ЗК РФ.

Суд удовлетворил заявленные требования и признал незаконным отказ в утверждении схем расположения многоконтурных земельных участков в связи с тем, что спорные участки образовывались в результате раздела земельного участка,

который заявитель получил для размещения линейных объектов в 1996 г., т.е. до принятия требований к образованию земельных участков. Однако данный вывод суда представляется спорным, поскольку материалы дела показывают, что многоконтурные участки формировались в 2016 г. и должны соответствовать нормам, установленным ст. 11.9 ЗК РФ. Суд также со ссылкой на п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ сделал заключение о том, что формирование земельных участков под линейными объектами возможно «только в виде образования многоконтурных земельных участков». К сожалению, в судебном акте отсутствуют какие-либо доводы в пользу обоснования указанного вывода, который не согласуется с положениями действующего законодательства.

Таким образом, в настоящее время многоконтурные земельные участки могут формироваться при условии соответствия требованиям ст. 11.9 ЗК РФ и другим нормам земельного законодательства. Заслуживающие внимания положения приведены в письме Министерства экономического развития РФ от 22 декабря 2009 г. № 22409-ИМ/Д23, где указывается, что земельные участки, не являющиеся многоконтурными, не могут быть объединены в единое землепользование, поскольку объединение участков в соответствии с ЗК РФ осуществляется только в отношении участков со смежными (общими) границами. Иными словами, многоконтурный участок не может быть образован в результате объединения уже существующих (сформированных) земельных участков.

В то же время в вышеприведенном письме № 22409-ИМ/Д23 указывается, что уже существующие и поставленные на кадастровый учет многоконтурные земельные участки либо ранее учтенное единое землепользование могут быть источником образования новых земельных участков, в том числе в форме объединения, перераспределения или выдела, а именно объединены с другим участком, в том числе многоконтурным, при условии, что такие участки по одному или более контуров их границ являются смежными; в результате может образовываться как новый многоконтурный участок, так и обычный земельный участок. Перераспределение производится как между несколькими смежными многоконтурными участками, так и между смежными многоконтурными и обычными участками (при наличии у исходных участков смежных границ), что влечет образование несколько других многоконтурных и (или) «обычных» земельных участков. Из многоконтурного участка путем выдела могут образовываться один или несколько многоконтурных и (или) «обычных» земельных участков.

В письме № 22409-ИМ/Д23 указывается на допустимость образования многоконтурных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, однако какие-либо основания и условия формирования таких участков не приводятся, кроме требования о принадлежности участка к одной категории земель и запрета на пересечение его границ с границами муниципальных образований.

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо отметить следующее. Образование многоконтурных земельных участков допускается некоторыми нормативными актами, в то же время основания и условия формирования таких участков не в полной мере разработаны в доктрине и не урегулированы действующим законодательством. Возможно, в некоторых случаях, например в отношении земель сельскохозяйственного назначения, формирование много-



контурных участков представляется оправданным, в частности, применительно к малым по площади и разрозненным участкам (контурам), участкам с вкраплениями, которые по экономическим причинам не могут эффективно использоваться отдельно друг от друга.

Поскольку многоконтурные земельные участки вовлечены в настоящее время в оборот, для устранения существующего правового пробела в регулировании режима данных участков предлагается внести изменения в Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», определив, что земельные участки, образованные в форме единого землепользования или многоконтурного участка и поставленные на кадастровый учет, выступают объектами земельных отношений и источниками формирования новых земельных участков путем объединения, перераспределения или выдела, в результате которых могут образовываться земельные участки и (или) многоконтурные земельные участки. При этом земельные участки, не являющиеся многоконтурными, не могут быть объединены в единое землепользование — многоконтурный участок.

Вопрос о допустимости образования многоконтурных участков из состава неразграниченных земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, требует дополнительного изучения в части определения оснований и условий формирования таких участков. Настоящая статья является приглашением к научной дискуссии по исследуемой проблематике.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Галиновская Е. А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения : научно-практическое пособие. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. — 272 с.
2. *Колнооченко Е.* Земельное законодательство тормозит развитие сельского хозяйства : интервью с В. Денисовым, председателем Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам // Бюджет. — 2009. — № 11.
3. *Мельников Н. Н.* Часть индивидуально-определенной вещи в системе объектов общественных отношений: вопросы теории и практики (на примере земельных участков) // Хозяйство и право. — 2015. — № 11. — С. 69—84.
4. *Савенко Г. В.* Исковая защита прав на земельные участки и межевание: проблемы теории и практики. — М. : Инфотропик Медиа, 2016. — 344 с.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье показана роль Конституции РФ, заложившей основополагающие принципы, систему конституционных координат о законности в земельных отношениях, паритетности частных и публичных интересов. Проведен сравнительно-правовой анализ норм конституционного и земельного законодательства и высказана авторская позиция по вопросу современного состояния, главных достижений, ценности и значимости Основного закона. Рассмотрены примеры позитивного и негативного развития земельного законодательства, его противоречивости, громоздкости, неприемлемой тенденции изменений. Негативно оценены идеи реформирования отрасли, в том числе предложения об отмене принципа деления земель на категории. Особое место уделено анализу проблем в области регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, с которыми в последнее время приходится сталкиваться товаропроизводителю. Специальное внимание уделено условиям законности, действительности принимаемых субъектами РФ правовых актов, содержащих нормы земельного права. В контексте оптимизации в статье подчеркивается необходимость исключения разрыва между закрепленным в Конституции идеалом и реальностью. Для повышения эффективности конституционных норм наиболее важными, по мнению автора, являются укрепление и усиление правового механизма их применения. Сформулированы предложения по совершенствованию земельного законодательства.

Ключевые слова: Конституция РФ, гарантии, правообладатели, механизм реализации прав, земельное законодательство, региональное законодательство, правовое регулирование земельных отношений.



Маргарита СЕРГЕЕВНА ПАШОВА,
профессор кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
кандидат юридических
наук, доцент
civil_law_msal@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.075-083

M. S. PASHOVA,

*Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
PhD in Law, Associate Professor
civil_law_msal@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

CONSTITUTIONAL BASES OF LEGAL REGULATION OF LAND RELATIONS

Abstract. This article demonstrates the role of the Constitution of the Russian Federation, which laid down the fundamental principles, the system of constitutional coordinates on legality in land relations, the parity of private

© М. С. Пашова, 2019

and public interests. A comparative legal analysis of the norms of constitutional and land legislation has been carried out and the author's position on the current state, main achievements, value and significance of the Foundation Law has been expressed. Examples of positive and negative development of land legislation, its inconsistency, cumbersome, unacceptable trend of changes are considered. The author critically evaluated ideas for reforming the industry, including the proposal to abolish the principle of dividing lands into categories. A special place is given to the analysis of problems in the field of regulation of the turnover of agricultural lands, which have recently been faced by the producers of goods. A special attention is paid to the consideration of the conditions of legality, the validity of the legal acts adopted by the state subjects of the Russian Federation containing the norms of land law. In the context of optimization, the article stresses the need to eliminate the gap between the ideals established by the Constitution and the reality. To enhance the effectiveness of constitutional norms, the most important, according to the author, is to strengthen the legal mechanism for their application. The author has formulated proposals for the improvement of land legislation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; guarantees; rights holders; the mechanism of realization of rights; land legislation; regional legislation; legal regulation of land relationships.

Настоящей теме посвящено значительное число научных трудов¹. Более 40 выступавших 27—30 ноября 2018 г. на XIX совместной Международной научно-практической конференции юридического факультета Московско-

¹ См.: *Аверьянова Н. Н.* Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации : монография / под ред. Г. Н. Комковой. М. : Юстицинформ, 2017. 264 с. ; *Харьков В. Н.* Правовые проблемы обеспечения реализации государственной политики в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 3—7 ; *Боголюбов С. А.* Потенциал экологических норм Конституции России // Журнал российского права. 2018. № 5 ; *Васильева М. И.* Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2017. № 10 ; *Хабриева Т. Я.* Конституционная реформа в современном мире : монография. М. : Наука, 2016. С. 8 ; *Анисимов А. П., Мелихов А. И.* Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки : монография. Волгоград : Мастер, 2009 ; *Шириновская А. С.* Право на землю в Российской Федерации (конституционно-правовые основы) : монография. М. : Юрлитинформ, 2014 ; *Умеренко Ю. А.* Конституционные основы защиты прав на землю и рассмотрения земельных споров // Современное право. 2017. № 7. С. 27—33 ; *Шахрай С. М.* Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95) ; *Жолобова Г. А.* Развитие института прав и свобод человека и гражданина в Конституции РСФСР 1918 г. : к столетию со дня принятия // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8 ; *Нарутто С. В.* Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционно-судебной доктри-

го государственного университета имени М.В. Ломоносова и XV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) касались этой темы — насколько основополагающие принципы, система конституционных координат о справедливости, законности, заложенные Конституциями 100 и 25 лет назад, применяются в земельных отношениях на практике. Юбилей действующей Конституции — срок, достаточный для того, чтобы переболеть конституционными иллюзиями и освободиться от необоснованных надежд и ожиданий, связанных с ее принятием, писал 15 лет назад Николай Семенович Бондарь — судья Конституционного Суда РФ².

Излишне подробно останавливаться на особенностях, уникальности объекта земельных отношений, земли, достаточно сказать о ее незаменимости, поскольку она представляет собой единственное место обитания всех человеческих поколений; сверхценность и т.д.

Именно поэтому согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ³ земля используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Свобода ее использования подлежит ограничению, если возникает опасность причинения вреда земле (ч. 1 ст. 36 Конституции РФ).

В названии Конституции РСФСР от 12.04.1978 входили слова «Основной Закон». *Основной* — значит никакой другой нормативный правовой акт, включая Земельный кодекс РФ⁴ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее — ЗК РФ), не должен содержать нормы, направленные на нарушение этого главного правового режима земли как природного объекта и объекта правоотношений.

К земельным отношениям, являющимся предметом конституционно-правового регулирования, должны применяться конституционные основы защиты прав на землю, общие подходы и принципы регулирования (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ), конституционные гарантии правосудия и др. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений и является базовым для их законодательного регулирования.

В отношении земельного законодательства такая задача заключается в обеспечении рационального использования охраны земель, с соблюдением баланса частных и публичных интересов.

Несмотря на то, что земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации (инициативные и обязывающие), принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ).

В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. При этом полномочия

не // Lex Russica. 2018. № 10 (143). С. 40—49. См. также статьи М. С. Пашовой.

² Бондарь Н. С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал российского права. 2003. № 11.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.



субъектов РФ по регулированию отношений в рамках предмета ведения ограничены пределами, установленными федеральным законодательством.

Например, руководствуясь перечисленными нормами, Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ внес изменение в ЗК РФ, предусмотрев, что основания для изъятия земель для государственных или муниципальных нужд *устанавливаются только федеральным законом*. До 01.04.2015 субъекты РФ своими законами могли устанавливать дополнительные основания для изъятия земель для государственных нужд региона.

Данная норма не всегда спасала и спасает от ущемления прав граждан на земельные участки. Например, они нарушались с помощью специального федерального законодательства⁶.

В настоящее время Федеральным законом от 05.04.2013 № 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» также предусмотрены упрощенные порядки для изъятия и резервирования земельных участков, в частности:

- при отсутствии несколько лет документов территориального планирования (Правил землепользования и застройки);
- в отличие от Гражданского кодекса РФ⁷ и ЗК РФ уведомление до предстоящего изъятия должно осуществляться не позднее чем за пять месяцев, а не за год;
- трехмесячный срок для согласования проекта соглашения;
- двухмесячный вместо трехмесячного срок на право на обжалование решения об изъятии со дня его принятия;
- не является препятствием для прекращения прав и обременений на изымаемое недвижимое имущество наличие судебного спора о размере подлежащих

⁵ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 52.

⁶ См: Федеральные законы от 01.12.2007 № 310-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «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 08.05.2009 № 93-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «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 07.06.2013 № 108-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ; от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

⁷ Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

возмещению стоимости изымаемого недвижимого имущества и (или) убытков, причиненных изъятием недвижимого имущества;

- в качестве доказательств причиненных убытков при изъятии недвижимости предусмотрена возможность представлять в суд только отчет оценщика, подготовленный по заказу органа власти;
- отсутствует право требования на приостановление государственной регистрации решения об изъятии и др.

Излишне говорить, что такие новеллы противоречат нормам Конституции РФ (ч. 3 ст. 35; ч. 3 ст. 55 и др.), ограничивают права и законные интересы правообладателей изымаемых земельных участков. Публичные интересы, как отмечается в постановлении Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П⁸, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей.

Вполне обоснованной является также точка зрения Б. Н. Топорнина и других ученых о том, что конституционные права действуют на территории *всего федерального государства* и не могут отменяться, приостанавливаться или ограничиваться правовыми актами республик или иных национально-государственных образований, в том числе и республиканскими конституциями. Речь может идти только о мерах позитивного характера и ни в коем случае не о снижении общедо- федерального стандарта⁹. Другими словами, правовая определенность является одним из существенных условий конституционности законодательства, а также естественным правом человека¹⁰.

Для справки: в Своде Основных государственных законов Российской империи (далее — ОГЗ) в редакции от 23.04.1906 (принятой по итогам революционных событий 1905—1906 гг.), который можно считать первой российской Конституцией, наряду с системой организации власти в отдельной главе (гл. 8) закреплялись основные права и обязанности российских подданных — неприкосновенность личности и жилища; право выбора места жительства, занятия; право частной собственности¹¹.

В сфере экономических, социальных и культурных прав большое значение имели право частной собственности и свобода экономической деятельности,

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова».

⁹ Конституционный статус гражданина / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Наука, 1989. С. 30—31.

¹⁰ Нарутто С. В. Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционно-судебной доктрине // Lex Russica. 2018. № 10 (143). С. 40—49.

¹¹ Свод законов Российской империи. М., 1910. Т. 1. Ч. 1. Раздел первый. Высочайше утвержденные Основные государственные законы, Именной Высочайший указ, данный Сенату // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. 26. № 27805. Апреля 23 1906 г. С. 458.



которые устанавливались в ст. 34 ОГЗ: «Каждый российский подданный имеет право свободно избирать место жительства и занятие, приобретать и отчуждать имущество», а также в ст. 35, гласившей: «Собственность неприкосновенна. Принудительное отчуждение недвижимых имуществ, когда сие необходимо для какой-либо государственной или общественной пользы, допускается не иначе, как за справедливое и приличное вознаграждение»¹².

Система конституционных координат о справедливости, законности также заложена в действующей Конституции РФ, например, в следующих принципах:

- экологическая безопасность (ч. 2 ст. 36, ст. 42, 58);
- подконтрольность землепользования государством (ч. 3 ст. 36);
- недопущение монополизации и недобросовестной конкуренции (ч. 2 ст. 34) и др.

Исходя из принципа равноправия форм собственности, в Российской Федерации равным способом *должна* защищаться частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности на землю (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ). А по принципу *законности* (ст. 15 Конституции РФ) все — органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения — обязаны соблюдать Конституцию РФ, имеющую высшую юридическую силу и прямое действие, и законы РФ; недопустимо противоречащее закону вмешательство государства в деятельность граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению землей. Лишь в условиях чрезвычайного положения, для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя, в соответствии с федеральным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав собственника с указанием пределов и сроков их действия (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ).

Однако на практике наряду с громоздкостью, противоречивостью законодательства наблюдается неприемлемая тенденция развития земельного законодательства.

Приведем примеры.

1. Одним из основных направлений по управлению земельными ресурсами Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы¹³ признается «совершенствование» порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории. И это несмотря на опыт Москвы, имеющий негативные экологические последствия после расширения территории города, приведшего к изменению правового режима, степени охраны земель лесного фонда, особо охраняемых территорий, сельскохозяйственных земель, включенных в Новую Москву; на опасность жесткого воздействия формирующегося рынка на земельные ресурсы; на многочисленные протесты ученых¹⁴.

¹² Подробнее см.: Жолובה Г. А. Указ. соч.

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

¹⁴ См., например: Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Проблемы отмены деления земель

2. Исключено «возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства» Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁵, изменен ЗК РФ. Такое изменение внесено при действующей ч. 3 ст. 35 Конституции: «Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».
3. Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹⁶ признаны утратившими силу п. 2 и 3 ст. 79 ЗК РФ, нормы, по которым для строительства промышленных объектов и иных несельскохозяйственных нужд предоставлялись земли, не пригодные для ведения сельскохозяйственного производства или сельскохозяйственные угодья из земель сельскохозяйственного назначения худшего качества по кадастровой стоимости.
4. Судьба особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий полностью отдана Земельным кодексом РФ на усмотрение субъектов РФ.
5. По Федеральному закону от 23.07.2013 № 247-ФЗ «О внесении изменений в статью 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Федерации»¹⁷ до 20 лет теперь можно резервировать

на категории в условиях реформирования земельного и градостроительного законодательства // Аграрное и земельное право. 2014. № 11 (119). С. 37—42 ; Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. 7-е изд., перераб. и доп. / С. А. Боголюбов [и др.]. М., 2011 ; *Землякова Г. Л.* Правовое значение категоризации земель в свете совершенствования нормативно-правового регулирования предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности // Материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)» : сб. тезисов. М., 2010. С. 412—417 ; *Галиновская Е. А.* О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 10. С. 80 ; *Железнов Д. С.* Теоретические и практические проблемы предоставления земельных участков для строительства в городах Москва и Санкт-Петербург / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М. : Статут, 2014. 184 с. ; *Узбекова А.* Посягают на пашню. Отмена категоричности земель может привести к потере сельскохозяйственных угодий // Российская газета (Федеральный выпуск). 2013. № 6018. 27 февр. ; *Мельников Н. Н., Савельева Е. А.* Правовое регулирование зонирования территорий в зарубежных странах // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 15—18 ; *Майборода В. А.* Отмена деления земель на категории как сущностное изменение доктрины земельного права России // Правовые вопросы недвижимости. 2016. № 1. С. 27—30 ; *Богоявленская Е. М., Пискунова М. Г.* Практические аспекты определения категории земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 3 (150). С. 44—57 ; *Зиновьева О. А.* Изменения законодательства об установлении принадлежности земельного участка к определенной категории земель. См. также статьи М. С. Пашовой.

¹⁵ СЗ РФ. 25.12.2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5498.

¹⁶ СЗ РФ. 27.12.2004. № 52 (ч. I). Ст. 5276.

¹⁷ СЗ РФ. 29.07.2013. № 30 (ч. I). Ст. 4080.



земельные участки не только «для строительства, но и для реконструкции автомобильных дорог, железных дорог и других линейных объектов.

6. Вместо свидетельства о праве собственности на недвижимость предусмотрены выписки из ЕГРН, которые не имеют должной степени защиты¹⁸.
7. Имеются многочисленные проблемы с определением кадастровой стоимости (которая зачастую в несколько раз превышает рыночную) и, как следствие, с налогами на земельные участки и т.д.

При этом действует ст. 15 Конституции РФ, регламентирующая принцип законности.

Все перечисленное создает риски конституционной нестабильности, нарушая баланс в целом, порождает состояние незащищенности наиболее уязвимых слоев населения, лишает уверенности в устойчивости государственной политики, снижает доверие граждан к закону и действиям власти. Проблемы в эффективности конституционного регулирования не лучшим образом влияют на степень реальности провозглашенных Конституцией демократических принципов. Чтобы Конституция РФ стала действенным инструментом общественного управления, способным поддерживать социальный порядок и стабильность, нормативно-правовой основой разрешения противоречий современного общества, она должна подкрепляться механизмами соблюдения принципов (упрощая конституционный инструментарий воздействия)¹⁹, заложенных в ней, в частности признания высшей ценностью человека, его прав и свобод.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Анисимов А. П., Рыженков А. Я.* Земельная функция современного государства : монография. — М. : Новый индекс, 2012.
2. *Бондарь Н. С.* Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал российского права. — № 11. — 2003.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 96—103.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.
5. *Жолобова Г. А.* Развитие института прав и свобод человека и гражданина в Конституции РСФСР 1918 г.: к столетию со дня принятия // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 8 (48).

¹⁸ См. *Липски С. А.* Тенденции законодательного регулирования регистрации прав на объекты недвижимости и их кадастрового учета // Правовые вопросы недвижимости. 2018. № 2. С. 23—26.

¹⁹ *Бондарь Н. С.* Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал российского права. 2003. № 11.

6. Земельное право : учебник для бакалавров / В. Б. Агафонов, Г. В. Выпханова [и др.] ; отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова. — М. : Проспект, 2013. — 352 с.
7. Конституционный статус гражданина / отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М. : Наука, 1989. — С. 30—31.
8. Липски С. А. Тенденции законодательного регулирования регистрации прав на объекты недвижимости и их кадастрового учета // Правовые вопросы недвижимости. — 2018. — № 2. — С. 23—26.
9. Нарутто С. В. Определенность законодательства как гарантия прав и свобод человека и гражданина в конституционно-судебной доктрине // Lex Russica. — 2018. — № 10 (143). — С. 40—49.
10. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М. : Норма, Инфра-М, 2014. — 160 с.
11. Романова О. А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // Lex Russica. — 2016. — № 6. — С. 132—145.





**Ольга Александровна
РОМАНОВА,**

кандидат юридических
наук, доцент, заместитель
заведующего кафедрой
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
Romanova_85@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И ДРУГИЕ ОБЪЕКТЫ НЕДВИЖИМОСТИ НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЕЙ И КУРОРТОВ

Аннотация. Статья посвящена анализу проблем правового обеспечения публичности сведений об ограничениях прав на земельные участки и другие объекты недвижимости на примере правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Актуальность статьи обусловлена обширной судебной практикой в сфере осуществления земельно-имущественных прав граждан на территориях курортов и произошедшими изменениями земельного и градостроительного законодательства в части порядка установления зон с особыми условиями использования территорий. В статье дана оценка современного состояния законодательства в сфере информационного обеспечения установленных ограничений в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов и лечебно-оздоровительных местностей с учетом последних изменений земельного и градостроительного законодательства, выявлены нерешенные правовые проблемы в данной сфере отношений.

Ключевые слова: ограничения прав на земельные участки, зоны с особыми условиями использования территорий, правовой режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов, государственные информационные ресурсы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.084-091

O. A. ROMANOVA,

*Associate Professor of the Department
of Environmental and Natural Resources Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

Romanova_85@inbox.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**PROBLEMS OF LEGAL ENFORCEMENT OF PUBLICITY
INFORMATION ON LIMITATIONS ON REAL ESTATE RIGHTS
ON THE EXAMPLE THE LEGAL REGIME OF MEDICAL
REHABILITATION LOCALITIES AND RESORTS**

Abstract. *In the article problems of legal enforcement of publicity information on limitations on real estate rights are analyzed on the example the legal regime of medical rehabilitation localities and resorts. The relevance of the article is due to numerous cases in the field of the exercise of real estate rights of citizens on the territories of resorts and amendments of land and town planning legislation with respect the order of establishment of zones with special use conditions of territories. In the article present state of legislation in the sphere of information management of legal restrictions within the boundaries of zones of sanitary (mountain-sanitary) protection of resorts and medical rehabilitation localities taking into account the present amendments of land and town planning legislation is evaluated, outstanding legal problems in the field of relationships are revealed.*

Keywords: *limitations on rights of the land plots, zones with special use conditions of territories, legal regime of medical rehabilitation localities and resorts, State information resources.*

Обеспечение публичности ограничений прав на земельные участки и другие объекты недвижимости, устанавливаемых в целях обеспечения публичных интересов, является необходимым элементом правового режима территорий с особыми условиями их использования и обязательной составляющей системы защиты законных прав и интересов правообладателей недвижимости в границах таких территорий.

Особенно остро вопросы информирования правообладателей земельных участков и других объектов недвижимости о существующих ограничениях прав на недвижимое имущество касаются территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей, правовой режим которых предусматривает существенные ограничения использования и оборота земельных участков.

Поэтому одним из приоритетных современных направлений развития действующего законодательства в сфере земельно-имущественных и градостроительных отношений является совершенствование системы правового обеспечения публичности сведений об ограничениях прав на недвижимость, о чем свидетельствует в том числе принятие Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные за-



конодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 342-ФЗ), часть норм которого направлена на установление единообразного подхода к решению вопросов, связанных с обеспечением публичности информации о правовых режимах земельных участков.

Анализ действующего законодательства с учетом изменений, внесенных Законом № 342-ФЗ, показал, что в настоящее время система правовых мер обеспечения публичности сведений об установленных ограничениях прав на недвижимость, в том числе на территориях курортов и лечебно-оздоровительных местностей, состоит из следующих элементов:

- установленный порядок внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в государственные официальные информационные базы данных, такие как Единый государственный реестр недвижимости (далее — ЕГРН), информационные системы обеспечения градостроительной деятельности;
- обеспечение общедоступности сведений, содержащихся в ЕГРН и информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, путем обеспечения свободного и открытого доступа к официальным государственным и муниципальным информационным ресурсам, установления порядка предоставления сведений данных ресурсов;
- установленный порядок обсуждения, утверждения и опубликования градостроительной документации, направленный на наиболее полное информирование и последующее участие граждан в данных юридических процедурах;
- предусмотренный индивидуальный порядок уведомления правообладателей объектов недвижимости, расположенных в границах вновь образуемых округов санитарной (горно-санитарной) охраны об установлении и изменении границ таких округов.

Основные проблемы обеспечения публичности ограничений прав на недвижимость, вытекающих из правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов, в настоящее время обусловлены прежде всего правовыми проблемами, которые возникли до установления действующего правового регулирования. Положения Закона № 342-ФЗ во многом направлены на решение этих проблем, поэтому представляется целесообразным проанализировать их содержание и оценить уровень регулирующего воздействия. Данным Законом установлены юридические условия и критерии обеспеченности публичного доступа к сведениям о зонах с особыми условиями использования территорий, включая местоположение границ таких зон, что имеет принципиальное значение как для разрешения земельно-имущественных споров на территориях курортов и лечебно-оздоровительных местностей, так и для дальнейшего развития законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

Статьей 105 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов отнесены к зонам с особыми условиями использования территорий. При внесении в ЗК РФ общих положений, регламентирующих порядок

¹ СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5135.

установления таких зон, пунктом 37 ст. 26 Закона № 342-ФЗ было определено, что публичный доступ к сведениям о зоне с особыми условиями использования территории и границах такой зоны считается обеспеченным, если на дату начала создания объекта недвижимого имущества на земельном участке, расположенном в границах данной зоны, **соблюдались хотя бы одно из установленных в данной статье условий.**

Рассмотрим поочередно условия, перечисленные в указанной норме, по наличию которых можно определить юридическую обеспеченность публичности доступа к сведениям об округах санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов.

Первое условие заключается в том, что сведения о границах зоны с особыми условиями использования территории были внесены в ЕГРН.

Согласно п. 9 ст. 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»² в целях ведения ЕГРН создается федеральная государственная информационная система.

В соответствии с ч. 9 ст. 14 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³ информация, содержащаяся в государственных информационных системах, является:

- государственным информационным ресурсом;
- официальной.

С момента вступления в силу Закона № 342-ФЗ ограничения использования земельных участков в таких зонах согласно п. 24 ст. 106 ЗК РФ считаются установленными либо измененными со дня внесения сведений о зоне и соответствующих изменений в сведения о такой зоне в ЕГРН.

Поскольку сведения об округах санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов подлежат обязательному внесению в ЕГРН, публичность ограничений прав на недвижимое имущество, вытекающее из правового режима зон с особыми условиями использования, обеспечивается путем предоставления сведений из ЕГРН органом государственной регистрации по запросу любого лица, а также с помощью публичной кадастровой карты.

Согласно ч. 5 ст. 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»⁴ сведения, содержащиеся в ЕГРН, являются общедоступными, если иное не установлено законом. Порядок предоставления таких сведений определен гл. 8 данного Федерального закона, а также приказом Минэкономразвития России от 23.12.2015 № 968 «Об установлении порядка предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и порядка уведомления заявителей о ходе оказания услуги по предоставлению сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости»⁵ и другими конкретизирующими данный порядок приказами Минэкономразвития России.

² СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

³ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

⁵ СПС «КонсультантПлюс».



Таким образом, если сведения об округах санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов ранее были внесены в ЕГРН, то условие о публичности ограничений прав на недвижимость в данном случае будет считаться соблюденным, поскольку информация о них стала государственным информационным ресурсом и свободный доступ к ней обеспечивается действующими нормами права.

Второе и третье условия допускают, что в документах, выданных в отношении земельного участка при его государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав на него, были отображены сведения о нахождении земельного участка полностью или частично в границах зоны с особыми условиями использования территории либо сведения о границах такой зоны были указаны в градостроительном плане земельного участка.

Данные условия напрямую связаны с первым условием, которое должно соблюдаться на дату начала создания объекта недвижимого имущества на земельном участке, расположенном в границах зоны с особыми условиями использования территории, для признания обеспечения публичного доступа к сведениям о такой зоне. При этом отображение сведений о нахождении земельного участка полностью или частично в границах округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов было возможно при условии наличия в ЕГРН сведений о границах такого округа.

Четвертое условие заключается в том, что решение об установлении зоны с особыми условиями использования территории и границ такой зоны должно быть опубликовано в порядке, установленном для опубликования указанных решений, и границы такой зоны должны быть обозначены на местности в соответствии с требованиями нормативных правовых актов РФ.

Данное условие установлено п. 8 ст. 26 Закона № 342-ФЗ, согласно которому до 01.01.2022 в случае отсутствия сведений о зонах с особыми условиями использования территории в ЕГРН, но при условии, что до принятия указанного Закона было установлено или утверждено уполномоченным органом описание местоположения границ зоны в текстовой и (или) графической форме или границы зоны обозначены на местности, зона с особыми условиями использования территории считается установленной.

С последним условием связаны основные проблемы осуществления земельно-имущественных отношений на территориях курортов. Например, границы округа санитарной охраны курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск в Ставропольском крае описаны в текстовой форме в постановлении Совета министров РСФСР № 300 от 09.07.1985⁶. На момент принятия указанного постановления порядок опубликования постановлений Совета министров РСФСР не предусматривал обязательную публикацию постановлений, не имевших общего нормативного характера, к которым относились вышеуказанное и аналогичные в отношении других курортов постановления Совмина РСФСР.

Таким образом, в данном случае сложилась ситуация, когда, несмотря на отсутствие сведений в ЕГРН, границы округа санитарной охраны курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск в Ставропольском крае формально

⁶ СПС «КонсультантПлюс».

считаются установленными, но при этом условие о публичности, в части официального опубликования сведений о границах округа, юридически нельзя считать соблюденным. Решить эту проблему можно только путем определения (уточнения) и постановки на государственный кадастровый учет границ округов и зон санитарной охраны существующих курортов и лечебно-оздоровительных местностей, что требует времени, кадровых и материальных ресурсов и, очевидно, будет реализовано не скоро.

Пятое условие признания и обеспечения публичности сведений о границах зон с особыми условиями использования территории заключается в том, что такие сведения в обязательном порядке должны отображаться на карте градостроительного зонирования в составе утвержденных правил землепользования и застройки и в документации по планировке территории, что установлено ч. 5 ст. 30 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ). Данное условие обусловлено порядком проведения публичных слушаний или общественных обсуждений по проектам градостроительных документов, реализующим важнейший принцип градостроительного законодательства — участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности и обеспечение свободы такого участия. Соответственно, публичность сведений о границах таких зон обеспечивается также путем предоставления гражданам права участвовать в утверждении градостроительной документации и иметь свободный доступ к градостроительной информации.

В настоящее время Законом № 342-ФЗ⁷ введена в действие специальная статья — 5.1 ГрК РФ, которая унифицировала общий порядок проведения общественных обсуждений и публичных слушаний по градостроительной документации. Указанная статья предусматривает, что участниками общественных обсуждений или публичных слушаний, в частности по проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, являются граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты, правообладатели находящихся в границах этой территории земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, а также правообладатели помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства.

В соответствии со ст. 32 ГрК РФ утвержденные правила землепользования и застройки подлежат опубликованию в установленном порядке, размещению на официальном сайте поселения или городского округа в сети Интернет, а также размещению в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод, что градостроительное законодательство с момента принятия ГрК РФ регулярно совершенствует систему правовых мер, направленных на обеспечение публичности принимаемых градостроительных решений, обеспечение открытости и доступности утвержденных документов, в том числе содержащих сведения о правовом режиме территории и установленных ограничений использования земельных участков в ее границах. Однако реализация установленных требований еще далека от совершенства.

⁷ СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5135.



Шестым условием признания надлежащей информированности о существующих ограничениях, установленным Законом № 342-ФЗ, является уведомление правообладателей земельных участков, расположенных в границах зоны с особыми условиями использования территории, в порядке, установленном в соответствии с ЗК РФ (в редакции, действовавшей до дня официального опубликования Закона № 342-ФЗ). Однако ранее установленный ЗК РФ порядок предусматривал уведомление правообладателей земельных участков об установленных ограничениях только на землях специального назначения.

В настоящий момент п. 21 ст. 106 ЗК РФ предусматривает индивидуальный порядок уведомления правообладателей объектов недвижимости, находящихся в пределах любой зоны с особыми условиями использования территории, в частности в пределах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов. Согласно указанной норме орган государственной регистрации обязан уведомить таких лиц о внесении сведений или изменений в сведения о зоне в ЕГРН. То есть данное условие выполнимо только в отношении ограничений, сведения о которых вносятся в ЕГРН после вступления в силу Закона № 342.

Таким образом, действующее законодательство РФ гарантирует обеспечение публичности сведений об ограничении прав на объекты недвижимости, находящиеся в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов путем установления следующих правовых мер:

- порядка внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в государственные официальные информационные базы данных, такие как ЕГРН, информационные системы обеспечения градостроительной деятельности;
- обеспечения общедоступности сведений, содержащихся в ЕГРН и информационных системах обеспечения градостроительной деятельности;
- установленного порядка обсуждения, утверждения и опубликования градостроительной документации, направленного на наиболее полное информирование и последующее участие правообладателей земельных участков и других объектов недвижимости в данных юридических процедурах;
- индивидуального порядка уведомления правообладателей объектов недвижимости, расположенных в границах вновь образуемых округов санитарной (горно-санитарной) охраны об установлении и изменении границ таких округов и, как следствие, об ограничении прав на объекты недвижимого имущества, вытекающие из правового режима округов.

Вместе с тем, как было показано, сохраняются проблемы правового обеспечения публичности сведений об округах санитарной (горно-санитарной) охраны существующих лечебно-оздоровительных местностей и курортов и установленных ограничениях прав на недвижимость в их границах, когда границы округов, установленные еще советскими нормативными правовыми актами, сведения о которых отсутствуют в ЕГРН, юридически считаются установленными. При этом формально какой-либо механизм ознакомления заинтересованных граждан со сведениями о них полностью отсутствует.

В определенной степени проблему можно было бы решить путем установления границ на местности с помощью информационных знаков. Однако в настоящее время отсутствует правовой порядок, который обеспечивал бы обозначение на местности границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов.

Сейчас статьей 106 ЗК РФ, действующей с момента вступления в силу Закона № 342-ФЗ, установлена возможность предусмотреть в положении о вновь образуемой зоне с особыми условиями использования территории обязательное обозначение границы такой зоны на местности специальными знаками. Также ч. 2 ст. 7.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации⁸ предусматривает наступление административной ответственности за уничтожение или повреждение, помимо прочего, знаков санитарных (горно-санитарных) зон и округов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Однако отсутствуют правовые нормы, регламентирующие порядок установления и сохранения в дальнейшем таких знаков на местности.

Поэтому очевидна необходимость разработки и утверждения положений, регламентирующих формы и процедуру установки специальных знаков, обозначающих на местности расположение округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов. Представляется, что унифицированная система таких специальных знаков может являться еще одним эффективным правовым механизмом, обеспечивающим публичность ограничений прав на недвижимость, установленных правовым режимом лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 96—103.
2. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.
3. Земельное право : учебник для студентов / Е. Л. Максимов, О. А. Зиновьева, О. Ю. Кривоносова [и др.]. — М., 2014.

⁸ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.





**Ольга Анатольевна
САМОНЧИК,**

старший научный
сотрудник сектора
экологического, земельного
и аграрного права
Института государства
и права РАН, кандидат
юридических наук
raps-07@mail.ru
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ КАК КОМПОНЕНТА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация. Устойчивое развитие сельских территорий является одной из главных целей государственной аграрной политики. Поскольку рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения выступает одним из основных компонентов устойчивого развития сельских территорий, то вопрос о его правовом обеспечении является весьма актуальным, особенно в связи с санкциями в продовольственной сфере. В этом контексте анализируется ряд проблем государственного земельного надзора, административной и земельно-правовой ответственности за неиспользование земель сельхозназначения и др., предлагаются пути их решения, направленные на создание условий для устойчивого развития сельских территорий. В частности, сделан вывод о целесообразности внесения изменений в Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в части определения срока неиспользования земельного участка сельскохозяйственного назначения, от которого зависит возможность его изъятия. Предложены подходы к изменению нормы п. 3 ст. 6 Закона в целях ускорения перехода неиспользуемых земель к добросовестным хозяевам и, как следствие, увеличения производства сельхозпродукции.

Ключевые слова: устойчивое развитие сельских территорий, неиспользование земель сельскохозяйственного назначения, государственный земельный надзор, административная ответственность за неиспользование земель; изъятие земель сельхозназначения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.092-101

O. A. SAMONCHIK,

Senior research of the Sector of Environmental Land and Agrarian Law of the
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, PhD in law
raps-07@mail.ru

119019, Russia, Moscow, ul. Znameka, 10

LAWFUL GUARANTEE OF ECONOMICAL UTILIZATION OF THE EARTH AS THE COMPONENT OF THE STEADY DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES

Abstract. The steady development of rural territories is one of the central objectives of state agrarian policy. Since the economical utilization of the earth of agricultural designation comes out as one of the basic components

of the steady development of rural territories, a question about its lawful guarantee is extremely urgent, especially in connection with the sanctions in the food sphere. In this context is analyzed number of the problems of state land supervision, administrative and land- lawful responsibility for non-use of the land and others, they are proposed to the way of their solutions, directed towards the creation of conditions for the steady development of rural territories.

In particular, conclusion about the expediency of the introduction of changes in federal law of July 24 g. 2002 is made. № 101-FZ "About the revolution of the earth of agricultural designation" in the part of the determination of the period of the non-use of the agricultural land, on which depends the possibility of its withdrawal. Approaches to a change in the standard p. are proposed. 3 st. 6 Law for purposes of the acceleration of the passage of the neispolzuemykh earth to the honest masters and, as a result, increase in the production of agricultural production.

Keywords: *the steady development of rural territories, the nonutilization of the earth of agricultural designation, state land supervision, the administrative responsibility for non-use the land, the withdrawal of the land plot.*

В докладе «Наше общее будущее» Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию (1987 г.), в котором прозвучал призыв к «новой эре экономического развития, безопасного для окружающей среды», впервые было применено понятие устойчивого развития, под которым понимается развитие, удовлетворяющее потребности современного поколения, не угрожающее возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности¹. В принятой на Второй конференции ООН по окружающей среде и развитию (г. Рио-де-Жанейро, 1992 г.) стратегии перехода общества к устойчивому развитию были сформулированы принципы концепции устойчивого развития и его цели². Положения этих и других международных документов положили начало разработке во многих странах мира национальных концепций устойчивого развития.

В Российской Федерации в 1996 г. была принята Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию³, отразившая идеи устойчивого развития на национальном уровне. Основной задачей устойчивого развития является разрешение конфликта между продолжающимся индустриальным ростом и сохранением окружающей среды. Как справедливо отметил один автор, «хозяйствующие субъекты должны стремиться не просто к получению прибыли для собственников организаций любыми путями, а к формированию таких стратегий

¹ Текст доклада на русском языке см.: Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>.

² Повестка дня на XXI век: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3—14 июня 1992 г.) // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.

³ Утверждена Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440.



экономического роста, которые не угрожали бы существованию живой природы на земле во всем ее многообразии»⁴.

В Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»⁵ (далее — Закон № 264-ФЗ) установлено, что государственная аграрная политика представляет собой составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий (к сельским территориям относятся сельские поселения и соответствующие межселенные территории).

В Законе № 264-ФЗ закреплено понятие устойчивого развития сельских территорий (далее—УРСТ), под которым понимается стабильное социально-экономическое развитие этих территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель (ч. 1 ст. 5). Данная формулировка представляет скорее не определение УРСТ, а набор компонентов устойчивого развития и одновременно условий для такого развития (увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства).

В 2010 г. была принята Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года⁶ (далее—Концепция), в которой сформулированы ключевые проблемы развития сельских территорий и указано, что для их решения необходимо выработать меры социально-экономического, административно-управленческого, а также правового характера. Концепция практически повторяет определение УРСТ, содержащееся в Законе «О развитии сельского хозяйства» (за исключением добавления о рыбном хозяйстве).

Важным правовым документом в области УРСТ является Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, принятая 2 февраля 2015 г.⁷ (далее — Стратегия), конкретизирующая и развивающая положения Концепции. В Стратегии указывается, что сельские территории являются важнейшим ресурсом, значение которого стремительно растет в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны. Перспективы и прогноз развития сельских территорий в значительной степени определяются состоянием агропромышленного производства, и в первую очередь сельского хозяйства. В то же время отмечается неуклонное сокращение земель для ведения сельского хозяйства, основными причинами которого являются: неудовлетворительное финансово-экономическое положение сельскохозяйственных товаропроизводителей, что ведет к отказу от предоставленных земель; перевод

⁴ Островская О. Л. Совершенствование методологии аудита в условиях реализации стратегии устойчивого развития //Аудиторские ведомости. 2016. № 1. С. 11.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 27.

⁶ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р, в ред. распоряжения Правительства РФ от 13.01.2017 № 8-р // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6748.

⁷ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р, в ред. распоряжения Правительства РФ от 13.01.2017 № 8-р // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.

земель в другие категории под застройку в пригородных районах; недостаточность мероприятий по мелиорации и восстановлению плодородия почв; невосприимчивость земельных долей и др.

В Стратегии, как и в Законе «О развитии сельского хозяйства» и в Концепции, рациональное использование земель указано в качестве одного из основных компонентов устойчивого развития сельских территорий, однако понятие его не раскрыто. В земельном законодательстве также не содержится определения этого понятия, хотя и применяется в нем, в частности в ЗК РФ (ст. 12, 23 и др.). Представляется, что в целях совершенствования регулирования земельных отношений в контексте устойчивого развития сельских территорий необходимо на уровне закона закрепить определение рационального использования земель. В настоящей статье рациональное использование применительно к землям сельскохозяйственного назначения рассматривается как единство двух слагаемых — эффективного использования и охраны земель.

Согласно Стратегии оценка ресурсного потенциала сельского хозяйства дает основания для значительного увеличения производства сельскохозяйственной продукции, а также для повышения ее конкурентоспособности на внутреннем и мировом рынках. Одним из основных факторов, который влияет на более полное использование имеющегося в отрасли потенциала, является обеспечение использования сельскохозяйственных земель по целевому назначению. Однако, как следует из материалов Счетной палаты РФ, около 56 млн га земель сельскохозяйственного назначения (общая площадь земель этой категории на 1 января 2017 г. составляла 383,6 млн га⁸) не используются по целевому назначению. Из них половина — 28 млн га сельхозугодий — не использовалась их правообладателями⁹.

Как указывается в Стратегии, для решения задач по обеспечению устойчивого развития сельских территорий необходимо проведение работ по совершенствованию законодательства, в том числе в направлении усиления административной ответственности за нецелевое использование сельскохозяйственных земель. Представляется, что правильнее обозначить эту проблему шире — усиление ответственности за нецелевое использование и неиспользование сельскохозяйственных земель. Кодексом РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.¹⁰ установлено применение административного штрафа за использование земельных участков не по целевому назначению и за неиспользование земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 8.8). Согласно ч. 2 ст. 8.8 КоАП РФ¹¹ за неиспользование земельного участка из земель

⁸ Министерство сельского хозяйства РФ. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году. М. : Росинформмагротех, 2018. С. 5.

⁹ О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2016 году : Ежегодный доклад по результатам мониторинга. М. : Росинформмагротех, 2018. Вып. 4. С. 13.

¹⁰ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

¹¹ Часть 2 ст. 8.8 КоАП введена в действие Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель



сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹² (далее — Закон об обороте земель), для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение срока, установленного указанным Федеральным законом, применяется административный штраф для граждан в размере от 0,3 до 0,5 % кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 3 тыс. руб.; для должностных лиц — от 0,5 до 1,5 % кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 50 тыс. руб.; для юридических лиц — от 2 до 10 % кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 200 тыс. руб.

Исключением в данном случае является предусмотренное ч. 2.1 ст. 8.8 КоАП РФ¹³ неиспользование земельного участка сельскохозяйственного назначения по целевому назначению в течение одного года с момента возникновения права собственности на участок, если он приобретен на торгах на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства. В этих случаях с нарушителей тоже взимается административный штраф, но в несколько меньших размерах, чем по ч. 2 этой статьи (например, для граждан — штраф в размере от 0,1 до 0,3 % кадастровой стоимости земельного участка, но не менее 2 тыс. руб.).

Среди составов правонарушений в области охраны земель, предусмотренных КоАП РФ, наибольший интерес представляют «Порча земель» (ст. 8.6) и «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв» (ст. 8.7). Отметим, что относительно недавно законодатель значительно увеличил размеры административных штрафов за эти правонарушения. Так, по ч. 1 и 2 ст. 8.7 КоАП РФ¹⁴ за невыполнение обязанностей по рекультивации земель, а также обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв теперь предусмотрен штраф в размере от 20 до 50 тыс. руб. для граждан, от 50 до 100 тыс. — для должностных и от 400 до 700 тыс. руб. — для юридических лиц. В предыдущей редакции Кодекса размер штрафа составлял от 1 до 1,5 тыс., от 2 до 3 тыс. и от 40 до 50 тыс. руб. соответственно. Представляется, что увеличение размера административных штрафов за нарушения земельного законодательства является эффективным превентивным средством воздействия на правообладателей земельных участков.

На усиление административной ответственности направлено и внесение в ст. 19.5 КоАП РФ, регламентирующую наложение штрафов за невыполнение в срок законного предписания надзорного органа об устранении правонарушения,

сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4287.

¹² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

¹³ Часть 2.1 ст. 8.8 КоАП РФ введена в действие Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ.

¹⁴ Части 1 и 2 ст. 8.7 КоАП РФ в ред. Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1416.

частей 25 и 26¹⁵. Они предусматривают штраф за несвоевременное выполнение предписания в размере от 10 до 20 тыс. руб. для физических лиц, от 30 до 50 тыс. для должностных лиц или дисквалификацию на срок до трех лет и штраф от 100 до 200 тыс. руб. для юридических лиц. Повторное невыполнение, совершенное в течение года, влечет наложение дополнительного штрафа в размере от 30 до 50 тыс. руб., от 70 до 100 тыс. руб. и от 200 до 300 тыс. руб. соответственно.

Важным фактором, который может положительно повлиять на более полное использование имеющегося в сельском хозяйстве потенциала, является введение в оборот заброшенных (термин, примененный в Стратегии), неиспользуемых сельскохозяйственных угодий. Стратегией поставлена задача разработать систему мер нормативно-правового и организационного характера для облегчения использования таких земель. В последнее время законодатель придает большое значение созданию более действенных правовых механизмов вовлечения в оборот земель, предназначенных для производства сельскохозяйственной продукции, консолидации земель сельскохозяйственного назначения у эффективно хозяйствующих субъектов. Эта сфера земельных отношений регулируется нормами административного права, а также нормами земельного права о принудительном изъятии земельных участков у недобросовестных правообладателей, которое многими учеными, в том числе автором статьи, рассматривается как специальная земельно-правовая ответственность¹⁶.

Согласно п. 3 ст. 6 Закона об обороте земель земельный участок может быть изъят у собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства этот участок не используется в сельском хозяйстве. При этом обязательным условием является неустранение нарушения в срок, установленный органом госземнадзора одновременно с назначением административного наказания. Пункт 3 в такой формулировке был внесен в ст. 6 Закона об обороте земель Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ (далее—Закон № 354-ФЗ), цель принятия которого состояла в улучшении ситуации с неиспользованием сельскохозяйственных земель. Однако не все новации Закона № 354-ФЗ, и в первую очередь по определению срока неиспользования земельных участков, с которым связано возбуждение процедуры изъятия, можно считать удачными.

Согласно КоАП РФ (ч. 2 ст. 8.8) административная ответственность может быть применена к лицу за неиспользование земельного участка сельхозназначения

¹⁵ Части 25, 26 внесены в ст. 19.5 КоАП РФ Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 46-ФЗ.

¹⁶ О земельно-правовой ответственности см., например: *Гончарова Е. А.* Проблемы правоприменения норм земельно-правовой ответственности // Правовые вопросы недвижимости. 2008. № 2. С. 20—22 ; *Самончик О. А.* Тенденции развития законодательства о прекращении прав на земельные участки при их ненадлежащем использовании // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 1. С. 96—117 ; *Сухова Е. А.* Значение земельно-правовой ответственности для обеспечения земельного правопорядка // Юрист. 2014. № 2. С. 16—20.



в течение срока, установленного Законом об обороте земель. Из этого можно сделать вывод, что привлечение нарушителя к административной ответственности, как и изъятие земельного участка, возможно не ранее чем через три года с момента установления факта неиспользования участка. В результате с момента введения в действие Закона № 354-ФЗ количество случаев привлечения органами госземнадзора нарушителей к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.8 КоАП РФ резко сократилось, что отрицательно сказывается на эффективности применения мер административной и, как следствие, земельно-правовой ответственности. Представляется, что норма ч. 2 ст. 8.8 КоАП в части срока неиспользования участков нуждается в корректировке, как и норма п. 3 ст. 6 Закона об обороте земель.

Необходимость изменения нормы п. 3 ст. 6 об определении срока неиспользования участка объясняется следующим. Так, к моменту выявления нарушения участок может находиться в собственности лица уже длительное время, но при этом в течение всего этого срока не использоваться, однако изъять его можно будет только по истечении трех лет с момента выявления факта неиспользования. Следовательно, общий срок неиспользования земельного участка может значительно превысить три года. Таким образом, Закон № 354-ФЗ не решает проблему уменьшения срока передачи земельных участков добросовестным пользователям.

Представляется целесообразным вернуться к прежней редакции ст. 6 Закона об обороте земель, согласно которой земельный участок сельскохозяйственного назначения может быть изъят, если будет выявлен факт его неиспользования для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение трех и более лет с момента возникновения права собственности на этот земельный участок. Однако необходимо предусмотреть, что в случае продажи или иного отчуждения собственником неиспользуемого участка он может быть изъят у нового собственника в случае неиспользования участка в течение года с момента приобретения у первоначального собственника. При этом в годичный срок не включается период, в течение которого земельный участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование, срок же освоения земельного участка включается. Данное требование важно для предотвращения случаев, когда земельный участок приобретает в собственность первоначальным собственником заведомо с целью его дальнейшей спекулятивной перепродажи или отчуждения участка родственникам, знакомым для дальнейшей перепродажи в течение нового трехлетнего срока, что было возможно при прежней редакции ст. 6.

Одной из основных целей государственного управления в области земель сельских территорий является обеспечение их рационального использования и охраны. Для достижения этой цели различные органы государственной власти осуществляют определенные функции, среди которых важнейшую роль играет государственный земельный надзор. Однако деятельность органов земельного надзора (контроля) является недостаточно эффективной, что объясняется различными причинами, в том числе нехваткой профессиональных кадров, низкой оплатой труда инспекторов, слабой оснащенностью служб техническими средствами. «Из-за низкой зарплаты сотрудники Росреестра увольняются, постоян-

ная “текучка” не способствует качеству оказываемых услуг и не избавляет от злоупотреблений»¹⁷.

Существенно ослабили деятельность госземнадзора неоднократно проводимые реорганизации органов управления использованием и охраной земель. В настоящее время согласно постановлению Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»¹⁸ государственный земельный надзор осуществляют три органа: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальные органы. Постановлением разделена их компетенция, однако определенное наложение полномочий имеет место. В связи с этим безусловного внимания заслуживает имеющаяся точка зрения о необходимости сосредоточить все функции управления использованием и охраной земель в рамках единого органа исполнительной власти, что позволило бы преодолеть дублирование полномочий, в том числе в земельно-надзорной деятельности.

Существующие проблемы в деятельности органов госземнадзора отражаются на качестве их работы. Так, суды нередко отменяют постановления надзорных органов о привлечении к ответственности из-за недоказанности фактов нарушения земельного законодательства, несоблюдения процедуры привлечения к ответственности (например, в материалах дела могут отсутствовать доказательства надлежащего извещения лица о дате, месте и времени составления протокола и рассмотрения дела об административном правонарушении и т.д.)¹⁹.

Поскольку за последние два десятка лет количество инспекторов государственного земельного надзора (контроля) значительно сократилось, важным моментом для повышения эффективности деятельности надзорных органов является их взаимодействие с органами муниципального земельного контроля по вопросам пресечения нарушений требований земельного законодательства. В настоящее время роль органов муниципального земельного контроля сводится к выявлению нарушений и составлению актов об их выявлении, на основании которых уже органы госземнадзора привлекают виновных лиц к административной ответственности. Как справедливо отмечалось в литературе, остается нерешенной проблема, связанная с отсутствием у органов местного самоуправления права самостоятельно привлекать правонарушителя к ответственности²⁰. В этой связи положительной представляется инициатива Минсельхоза России о введении в законодательство в качестве дополнительного основания для изъятия земельных участков результатов муниципального контроля. Это должно способ-

¹⁷ Интернет-интервью руководителя Росреестра Натальи Антипиной // URL: <http://presscenter.rbc.ru/onlines/2013/03/13/865/> (дата обращения: 01.04.2014).

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

¹⁹ См., например: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 8 мая 2015 г. № Ф03-901/2015 по делу № А51-27647/2014 ; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 6 марта 2017 г. № Ф06-17939/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: Липски С. А. Муниципальный земельный контроль в системе публичных контрольно-надзорных функций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. С. 23—24.



ствовать повышению эффективности надзорной деятельности, применения мер административной ответственности.

Как указывалось выше, в Стратегии уделяется особое внимание вовлечению в производство так называемых заброшенных земель сельскохозяйственного назначения, для чего предусматривается разработка мер нормативно-правового и организационного характера для облегчения их использования. Законом «О развитии сельского хозяйства» (Закон № 264-ФЗ) к основным направлениям государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства отнесены в том числе обеспечение мероприятий по повышению плодородия почв и поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих производство сельхозпродукции на неблагоприятных для такого производства территориях (п. 1 ст. 7).

Под неблагоприятными территориями признаются территории, на которых вследствие природно-климатических условий, состояния почвы, а также социально-экономических факторов уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей ниже, чем в среднем по сельскому хозяйству, но производство сельскохозяйственной продукции должно осуществляться для обеспечения занятости сельского населения, повышения уровня его доходов, сохранения местных традиций. Постановлением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 51 утверждены Правила отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям²¹. Заброшенные земли не обязательно должны подпадать под критерии неблагоприятных территорий, предусмотренных в Правилах, тем не менее их освоение и использование может потребовать значительных финансовых вложений. Поэтому представляется необходимым оказание господдержки лицам, приобретающим такие земельные участки.

Законодательством предусмотрено предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям, в частности, в форме субсидий, которое регулируется бюджетным законодательством (п. 1 ст. 6 Закона № 264-ФЗ). В целях реализации государственной политики, направленной на обеспечение экологического равновесия, охрану сельскохозяйственных земель, повышение их плодородия, сельскохозяйственные товаропроизводители²² получают государственную поддержку на проведение определенных государственной программой мероприятий, в том числе по стимулированию применения удобрений за счет средств бюджетов всех уровней (ст. 13 Закона № 264-ФЗ). В связи с этим приведем следующий пример из судебной практики.

Общество с ограниченной ответственностью «Стретинское» (далее—ООО) обратилось в Министерство сельского хозяйства Тульской области с заявкой на получение субсидий на компенсацию части затрат на приобретение средств химизации из бюджета Тульской области 2012 г. в сумме 34 300 руб., из федерального бюджета 2012 г. в сумме 185 500 руб. Однако Министерство отказало ООО в получении указанной субсидии, ссылаясь на отсутствие данных о наличии у заявителя статуса

²¹ Постановление Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 51 «Об утверждении Правил отнесения территорий к неблагоприятным для производства сельскохозяйственной продукции территориям» // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 831.

²² Понятие «сельскохозяйственные товаропроизводители» содержится в ст. 3 Закона «О развитии сельского хозяйства».

сельскохозяйственного товаропроизводителя. Арбитражный суд Тульской области отказал ООО в удовлетворении заявленных требований об обязании Министерства предоставить ему субсидию на компенсацию части затрат на приобретение средств химизации. Решение арбитражного суда было оставлено без изменения постановлением суда апелляционной инстанций. Как указывается в постановлении Федерального арбитражного суда Центрального округа, рассматривавшего кассационную жалобу заявителя, оценив положения федерального и областного законодательства, суды первой и апелляционной инстанций пришли к правильному выводу о том, что, поскольку на момент подачи заявления (3 сентября 2012 г.) финансовый (календарный) год не закончился, ООО «Стретинское» не могло подтвердить наличие у него статуса сельскохозяйственного товаропроизводителя²³.

В заключение отметим, что кроме поднятых в статье вопросов в целях обеспечения условий для устойчивого развития сельских территорий решения требуют также вопросы защиты прав собственников сельскохозяйственных земель, в том числе собственников земельных долей; охраны земель сельскохозяйственного назначения, и прежде всего особо ценных продуктивных сельхозугодий, в плане сохранения не только их качественных показателей, но и количественных. Последнее особенно важно в связи с неуклонно возрастающим числом переводов сельхозземель в другие категории и изъятием для государственных и муниципальных нужд. Каждый из указанных вопросов нуждается в самостоятельном исследовании, а регулирующее их законодательство — в дальнейшем развитии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гончарова Е. А.* Проблемы правоприменения норм земельно-правовой ответственности // Правовые вопросы недвижимости. — 2008. — № 2. — С. 20—22.
2. Земельное право : учебник для студентов / Е. Л. Максимов, О. А. Зиновьева, О. Ю. Кривоносова [и др.]. — М., 2014.
3. *Липски С. А.* Муниципальный земельный контроль в системе публичных контрольно-надзорных функций // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2016. — № 4. — С. 21—25.
4. *Мицкевич Л. А.* Очерки теории административного права. Современное наполнение. — М., 2015.
5. *Островская О. Л.* Совершенствование методологии аудита в условиях реализации стратегии устойчивого развития // Аудиторские ведомости. — 2016. — № 1. — С. 9—26.
6. *Самончик О. А.* Тенденции развития законодательства о прекращении прав на земельные участки при их ненадлежащем использовании // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2015. — № 1. — С. 96—117.
7. *Сухова Е. А.* Значение земельно-правовой ответственности для обеспечения земельного правопорядка // Юрист. — 2014. — № 2.

²³ Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 17 октября 2013 г. по делу № А68-11835/2012 / СПС «КонсультантПлюс».





**Валентина
Владимировна
УСТЮКОВА,**

главный научный сотрудник
сектора экологического,
земельного и аграрного
права Института
государства и права
РАН, профессор кафедры
правоведения Российского
государственного
аграрного университета —
МСХА имени
К. А. Тимирязева, доктор
юридических наук,
профессор
ecolaw@igpran.ru
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

КОНКРЕТИЗАЦИЯ ПОНЯТИЯ ФАКТИЧЕСКОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Аннотация. Термин «фактическое использование земельного участка» часто встречается в земельном законодательстве, однако юридически он нигде не определен. Применительно к земельным участкам сельскохозяйственного назначения определенные преимущества по приобретению их в собственность или в аренду предоставлены сельскохозяйственным организациям, использующим такие участки. В статье анализируются точки зрения ученых и судебная практика по вопросу о том, каким должно быть такое «использование»: только законным, опирающимся на какое-либо правовое основание, или фактическим. Делается вывод о необходимости конкретизации данного термина в целях защиты прав сельскохозяйственных товаропроизводителей и уменьшения количества земельных споров.

Ключевые слова: земельный участок, земли сельскохозяйственного назначения, фактическое использование земельного участка, сельскохозяйственная организация, крестьянское (фермерское) хозяйство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.102-109

V. V. USTYUKOVA,

Chief Researcher of the Sector of Environmental Land and Agrarian Law
of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Professor
of the Russian State Agrarian University — Moscow Timiryazev
Agricultural Academy, Doctor of Law, Professor
ecolaw@igpran.ru
119019, Russia, Moscow, ul. Znamenka, 10

SPECIFICATION OF THE LEGAL DEFINITION OF THE TERM “THE ACTUAL USE OF THE AGRICULTURAL LAND PLOT”

Abstract. The Term «actual use of land plot» is often found in the land legislation, but it is not legally defined anywhere. With regard to agricultural land plots certain advantages in the acquisition of the property or the lease are granted to agricultural organizations that use such sites. The article analyzes the views of scientists and judicial practice on the question of what should be such a «use»: only legitimate, based on any legal basis, or actual. It is concluded that it is necessary to concretize this term in order to protect the rights of agricultural producers and reduce the number of land disputes.

Keywords: land, agricultural land, the actual use of land, agricultural organization, peasant (farm) economy, land plot.

Фактическое использование земельного участка в ряде случаев выступает в качестве отдельного юридического факта, с наличием которого закон связывает определенные последствия. Например, Федеральный закон от 23 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹ дает гражданину России право при определенных условиях бесплатно приобрести в собственность земельный участок, находящийся в его фактическом пользовании, на котором расположен жилой дом (п. 4 ст. 3).

С учетом фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны устанавливаются градостроительные регламенты (ст. 36 Градостроительного кодекса РФ), которые во многом определяют правовой режим земельных участков и объектов капитального строительства.

В статье 2 Федерального закона от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² предусматривается безвозмездная передача в публичную собственность земельных участков, на которых расположено соответствующее недвижимое имущество, по фактическому пользованию (если границы участков не определены).

В других федеральных законах также можно встретить этот термин, правда, юридически он нигде не определен.

В Федеральном законе от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»³ (далее — Закон об обороте земель) термин «*фактическое использование*» не употребляется. Вместе с тем в ряде статей Закона лицам, *использующим* соответствующие земельные участки, предоставляются определенные преимущества и льготы по сравнению с лицами, эти участки *не использующими*.

Так, согласно п. 5.1 ст. 10 Закона об обороте земель, если земельный участок образовался путем выдела муниципальным образованием такого участка в счет земельных долей, признанных не востребованными и в установленном порядке приобретенных в муниципальную собственность, то он может быть передан в собственность или в аренду сельскохозяйственной организации или крестьянскому (фермерскому) хозяйству, использующим такой участок, без проведения торгов.

Преимущества для указанных субъектов состоят не только в том, что земельный участок не приобретается ими на аукционе, что само по себе очень важно и существенно, но и в том, что устанавливается льготная цена продажи такого земельного участка — в размере не более 15 % его кадастровой стоимости, а арендная плата — в размере 0,3 % его кадастровой стоимости. Единственное условие для того, чтобы воспользоваться указанной «льготой», состоит в том, что необходимо обратиться в орган местного самоуправления с заявлением о заключении соответствующего договора (купли-продажи или аренды такого земельного

¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

² СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7365.

³ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.



участка) в течение шести месяцев с момента государственной регистрации права муниципальной собственности на этот земельный участок.

Подобная норма есть в п. 4 ст. 12 Закона об обороте земель, но там речь идет о земельной доле, право на которую (в счет не востребовавшихся долей) перешло к муниципальным образованиям, и, соответственно, об использовании земельного участка, находящегося в долевой собственности.

А. Я. Рыженков рассматривает эту норму как частный случай реализации одного из принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения, закрепленного в ст. 1 Закона об обороте земель и конкретизированного в п. 1 ст. 12 данного Закона, суть которого состоит в наделении сельскохозяйственной организации или гражданина — члена крестьянского (фермерского) хозяйства⁴, использующих земельный участок, находящийся в долевой собственности, преимущественным правом на покупку доли в праве собственности на этот участок при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности⁵.

С таким подходом в общем-то можно согласиться, но тогда возникает закономерный вопрос: почему в Законе не указано, что аналогичное право на выкуп земельной доли, приобретенной в муниципальную собственность, имеют и участники общей собственности (сособственники)? Есть ли у них действительно такое право, несмотря на отсутствие специального указания в Законе, и, если есть, то как быть, если на земельную долю, находящуюся в муниципальной собственности, одновременно претендуют и один из сособственников, и, например, фермер или сельскохозяйственная организация, использующие земельный участок, находящийся в долевой собственности?

По нашему мнению, такое право у сособственников есть. Оно непосредственно вытекает из указанных норм ст. 1 и п. 1 ст. 12 Закона об обороте земель. Что касается ответа на второй вопрос, то в ранее опубликованных работах⁶ мы уже говорили о некорректности положений Закона об обороте земель, согласно которым сельхозорганизация или фермеры, использующие земельные участки, находящиеся в общей собственности, наделены *равными правами* с участниками долевой собственности. Все же права сособственников должны быть первичны, и лишь при отсутствии среди них желающих приобрести продаваемую земельную долю данное право можно предоставлять иным лицам (не являющимся участника-

⁴ Обращает на себя внимание несовпадение терминологии в разных статьях одного и того же Закона, хотя речь идет фактически об аналогичных ситуациях: в одном случае говорится, что преимущественное право принадлежит «гражданину — члену крестьянского (фермерского) хозяйства», в другом — что соответствующее право имеет «крестьянское (фермерское) хозяйство».

⁵ Рыженков А. Я. Принципы оборота земель сельскохозяйственного назначения и их правовое значение // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 105—106.

⁶ Беляева З. С., Устюкова В. В. Права на земельные доли и юридические последствия их реализации // Право собственности на землю в России и ЕС : сборник статей / отв. ред. И. А. Иконичкая. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 77—78 ; Устюкова В. В. Правовое регулирование отношений долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 3. С. 274.

ми общей собственности). Однако в Законе написано так, как написано, и данная проблема лишь косвенно связана с основной темой статьи, поэтому вернемся к вопросу о том, что следует понимать под «использованием» земельного участка сельскохозяйственной организацией или фермерским хозяйством.

Возможны различные подходы к толкованию данного термина. Во-первых, под использованием земельного участка понимается именно его *физическое использование*, т.е. участок должен обрабатываться, на нем должны проводиться необходимые агротехнические работы, выращиваться сельскохозяйственная продукция и т.п. (в данном контексте «использование» выступает как антипод «неиспользования»). Согласно позиции, выраженной в п. 24 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017)⁷, к числу доказательств использования могут быть отнесены, например, сведения о расходах на обработку земельного участка и внесение удобрений, проведение посевных работ и уборку урожая и др.

Вместе с тем, даже представив относимые и допустимые доказательства использования земельного участка, сельхозорганизации и фермеры, претендующие на приобретение земельного участка в порядке п. 5.1 ст. 10 Закона об обороте земель, рискуют получить отказ в предоставлении земельного участка в собственность или в аренду на льготных условиях, в частности, по причине того, что эти доказательства, по мнению муниципальных органов и судов, «не дают оснований однозначно полагать, что в фактическом пользовании заявителя *находятся именно испрашиваемые земельные участки*»⁸.

Во-вторых, из анализируемых норм Закона об обороте земель нельзя сделать однозначный вывод, имеется ли здесь в виду именно «фактическое» использование или «легальное» использование, имеющее под собой какое-либо правовое основание. В юридической литературе эти нормы (в первую очередь норма п. 5.1 ст. 12 Закона) также оцениваются неоднозначно. Одни авторы считают, что здесь речь идет только о «законном», «легальном» использовании⁹. Другие же полагают, что, поскольку до признания права собственности муниципального образования на земельный участок сельхозорганизации или фермерские хозяйства лишены возможности надлежащим образом оформить использование земли, то можно говорить только о фактическом использовании ими участка¹⁰. Данная точка зрения, на наш взгляд, является более правильной. Верховный Суд РФ практически пришел к тем же выводам.

⁷ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 27 декабря 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14 ноября 2017 г. по делу № А79-12346/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См.: *Сухова Е. А.* Порядок обращения в муниципальную собственность земельных долей и вовлечения их в гражданский оборот: проблемы законодательства и практики // Юрист. 2013. № 3. С. 13—15; *Лукияничкова С. Н.* «Исключительная приватизация»: как не допустить злоупотребление правом при приобретении невостребованных земельных долей в льготном порядке // Правовые вопросы недвижимости. 2016. № 2.

¹⁰ *Мамедова Л. А.* Актуальные вопросы осуществления преимущественного права на получение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в собственность или аренду без проведения торгов // Юрист. 2014. № 13. С. 22—25.



В уже упоминавшемся п. 24 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017) отмечается, что Закон об обороте земель не устанавливает не только перечень доказательств, подтверждающих факт использования земельного участка, но и *основания и сроки использования*.

Часто суды исходили из того, что у лиц, претендующих на получение земельных участков, должны быть законные основания их использования, а если их нет, то отказы в предоставлении земельных участков или отказы территориальных органов росреестра в регистрации перехода права собственности от муниципального образования к покупателю признавали обоснованными.

Верховный Суд РФ с такой трактовкой Закона не согласился, отменив определением № 310-КГ16-21437 решения нижестоящих судов, которые требовали доказательств *законного* использования сельхозорганизацией земельного участка, под которым они понимали владение земельным участком и его использование *на праве собственности, правах постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, сервитута, безвозмездного пользования либо по договорам аренды, субаренды*. Суд указал, что использование земельного участка может быть и фактическим. Вполне логично, что в связи с изложенным дело направлено на новое рассмотрение.

Однако приведенные выше доводы судов, решения которых отменены, заслуживают специального комментария по каждому отдельному, якобы «законному» основанию использования земель.

Напомним еще раз, что в п. 5.1 ст. 10 Закона об обороте земель речь идет о передаче в собственность или в аренду сельхозорганизациям или фермерам земельных участков, выделенных в счет *невозмездных земельных долей* и приобретенных в *муниципальную* собственность. Таким образом, на праве собственности сельскохозяйственным организациям и фермерам эти земельные участки принадлежать никак не могут.

Точно так же не могут принадлежать указанным субъектам испрашиваемые земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования. Это невозможно по причине того, что опять-таки участки, о которых идет речь, были выделены из земель, находившихся в общей собственности граждан, а названные выше виды прав возникали при предоставлении сельскохозяйственным организациям и фермерам участков из государственной собственности до вступления в силу Земельного кодекса РФ 2001 г. Кроме того, случаи переоформления этих видов прав на право собственности или право аренды регулируются не п. 5.1 ст. 10 Закона об обороте земель, а самостоятельной нормой п. 7 ст. 10 Закона.

Сервитут предполагает лишь ограниченное пользования чужим земельным участком в строго определенных целях, перечисленных в ст. 274 Гражданского кодекса РФ и ст. 23 Земельного кодекса РФ, поэтому данный вид вещного права тоже не подходит к нашей ситуации, поскольку сервитут обеспечивает право прохода или проезда через земельный участок, реконструкцию и (или) эксплуатацию линейных объектов. Для целей ведения сельскохозяйственного производства сервитуты не применяются.

Что касается договоров аренды, то следует обратить внимание на ряд моментов. Общеизвестно, что одной из важнейших проблем, затрудняющих эф-

фактивный оборот сельхозземель, является проблема невостребованных долей, поэтому стоит задача вовлечения этих долей в рыночный оборот¹¹.

Чаще всего в отношении таких долей (земельных участков в счет таких долей) договоры аренды *не заключаются*, но теоретически, да и практически, такие договоры в принципе возможны. Правда, если передаваемые в аренду земельные участки образованы с учетом невостребованных земельных долей, то надо понять, каким образом они могли быть сданы в аренду? Если обладатель доли неизвестен или известен, но сам не распорядился этой долей, то может ли общее собрание распорядиться такой невостребованной долей? И кому в этом случае поступает арендная плата? Закон об обороте земель четкого ответа на эти вопросы не дает. А на практике могут быть различные варианты. Поэтому надо внимательно изучать содержание договоров аренды, в особенности круг участников (на стороне арендодателя) и предмет аренды — земельные участки или отдельные контуры (поля) многоконтурных земельных участков, чтобы понять, были ли предметом данного договора земельные участки с учетом суммарной площади земельных долей, которые отнесены к невостребованным, или без учета невостребованных долей. Вместе с тем представляется, что если бы законодатель имел в виду предоставление на льготных условиях земельных участков, образованных за счет невостребованных долей, именно *арендаторам*, то в законе так и следовало бы записать. Указание же в Законе на лиц, «*использующих*» такие земельные участки, свидетельствует все же о *фактическом* использовании (без заключения договора аренды).

Сказанное в общем-то может относиться и к договорам безвозмездного пользования, с той лишь оговоркой, что применительно к долевым землям такие договоры практически не заключаются.

Таким образом, мы видим, что ни один из видов прав не подходит для случаев приобретения на особых (льготных) условиях в собственность или в аренду земельных участков, выделенных муниципальными образованиями в счет невостребованных земельных долей, лицами, использующими эти земельные участки. Использование ими земельных участков может быть только фактическим, т.е. не опирающимся на какое-либо правовое основание. О том, что необходимо признавать фактическое использование основанием для приобретения прав на землю в порядке п. 5.1 ст. 12 Закона, неоднократно говорится в п. 24 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017). Вместе с тем Верховный Суд РФ также считает, что *договоры аренды или безвозмездного пользования, иные договоры* могут быть отнесены к доказательствам использования земельного участка, находящегося в общей долевой собственности, если такие договоры были заключены в соответствии с действовавшим на момент их заключения законодательством. В этой части с позицией Верховного Суда согласиться трудно по тем причинам, о которых было сказано выше, но здесь Суд, видимо, решил перестраховаться.

Подводя итог рассмотрения ситуации с применением положений п. 5.1 ст. 10 Закона № 101-ФЗ, Верховный Суд РФ отмечает, что могут быть учтены как договорные отношения, так и *фактическое использование* сельхозорганизациями

¹¹ Государственный доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году. М. : Росинформагротех, 2018. С. 31.



или фермерами земельного участка, который находился в долевой собственности до государственной регистрации права муниципальной собственности на такой земельный участок. При этом Верховный Суд подчеркивает, что указанный порядок предоставления земли не должен позволять приобрести земельный участок недобросовестному лицу¹².

Пример такой недобросовестности сам Верховный Суд РФ приводит в п. 25 названного Обзора судебной практики. Он, в частности, связан со сроком использования земельного участка. Как показывают материалы рассмотренного дела, договор аренды был заключен обществом (кстати, суды не выяснили, является ли данное общество сельскохозяйственной организацией) с участниками долевой собственности 3 сентября 2015 г., а право муниципальной собственности зарегистрировано 28 сентября 2015 г. Нижестоящие суды подошли к рассмотрению дела формально и признали отказ в регистрации перехода права собственности на земельный участок от муниципального образования к обществу незаконным. Верховный Суд отменил состоявшиеся судебные решения, совершенно правильно указав, что суды не проверили, каким образом общество использовало земельный участок в сельскохозяйственных целях, осуществлялось ли его фактическое использование за такой непродолжительный период действия договора аренды, поскольку наличие заключенного договора само по себе не подтверждает фактическое использование земельного участка¹³.

Проведенный анализ показал, что органы государственной власти и суды по-разному понимают термин «использование земельного участка», рассматривая его то как фактическое, то как юридическое (легальное) использование. В связи с этим сельскохозяйственные организации и крестьянские (фермерские) хозяйства в ряде случаев не могут приобрести земельные участки в собственность по фиксированной ставке или воспользоваться льготными ставками арендной платы. Поэтому данный термин нуждается в конкретизации. Первый шаг к такой конкретизации сделан Верховным Судом РФ в упоминавшемся Обзоре судебной практики. Однако этого недостаточно, и соответствующие изменения следовало бы внести непосредственно к текст Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

В юридической литературе высказывалось предложение более общего порядка: закрепить понятия «фактическое землепользование» и статус «фактического землепользователя» в Земельном кодексе РФ. По мнению Ю. А. Умеренко, эта необходимость обусловлена тем фактом, что данное состояние нередко предшествует переходу таких землепользователей в число легальных участников земельных отношений со всеми вытекающими правовыми последствиями, при этом нахождение в статусе «фактический землепользователь» может быть весьма продолжительным в силу отсутствия каких-либо законодательных ограничений¹⁴.

¹² Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 27 декабря 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 5 (2017).

¹⁴ Умеренко Ю. А. Фактический землепользователь как нелегальный участник земельных отношений // Современное право. 2013. № 4.

Обоснованность данного предложения подтверждается тем фактом, что практика реализации касающихся фактического пользования норм Земельного кодекса РФ и иных нормативных правовых актов, составляющих земельное законодательство, часто сталкивается с проблемами, рассмотренными выше. Вместе с тем предлагаемая корректировка Земельного кодекса не исключает регламентации рассматриваемых отношений и в Законе об обороте земель как специальном законе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Беляева З. С., Устюкова В. В.* Права на земельные доли и юридические последствия их реализации // Право собственности на землю в России и ЕС : сборник статей / отв. ред. И. А. Иконичкая. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — С. 59—110.
2. Государственный доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году. — М. : Росинформ-агротех, 2018.
3. Земельное право : учебник для студентов / Е. Л. Максимов, О. А. Зиновьева, О. Ю. Кривоносова [и др.]. — М., 2014.
4. *Лукиянчикова С. Н.* «Исключительная приватизация»: как не допустить злоупотребление правом при приобретении невостребованных земельных долей в льготном порядке // Правовые вопросы недвижимости. — 2016. — № 2. — С. 37—40.
5. *Мамедова Л. А.* Актуальные вопросы осуществления преимущественного права на получение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в собственность или аренду без проведения торгов // Юрист. — 2014. — № 13. — С. 22—25.
6. *Рыженков А. Я.* Принципы оборота земель сельскохозяйственного назначения и их правовое значение // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2017. — № 6. — С. 101—109.
7. *Сухова Е. А.* Порядок обращения в муниципальную собственность земельных долей и вовлечения их в гражданский оборот: проблемы законодательства и практики // Юрист. — 2013. — № 3. — С. 13—15.
8. *Умеренко Ю. А.* Фактический землепользователь как нелегальный участник земельных отношений // Современное право. — 2013. — № 4. — С. 72—78.
9. *Устюкова В. В.* Правовое регулирование отношений долевой собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения // Труды Института государства и права РАН. — 2009. — № 3. — С. 271—283.

Проблемы сохранения биологического разнообразия



**Николай Сергеевич
КУДЕЛЬКИН,**

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права
Института государства и права РАН
nkkix@inbox.ru
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

ПРАВОВАЯ ОХРАНА МОРСКОЙ СРЕДЫ АРКТИКИ ОТ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ЧУЖЕРОДНЫМИ ВИДАМИ

Аннотация. Рассмотрены вопросы, связанные с биологическим загрязнением морской среды применительно к Арктическому региону. Указывается на то, что актуальность данной проблемы для Арктики с течением времени будет возрастать. Исследованы международно-правовые акты, регулирующие отношения в данной сфере, а также отечественное законодательство. Даются предложения по совершенствованию правового регулирования в области охраны природной среды Арктики от нежелательных биологических инвазий.

Ключевые слова: чужеродные виды, биологические инвазии, биологическое обрастание, судовые балластные воды, интродукция видов, акклиматизация видов, морская среда, Арктика, глобальное потепление, охрана окружающей среды, Арктическая зона Российской Федерации.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.110-119

N. S. KUDELKIN,

Candidate of legal sciences, Senior researcher of the Sector of Environmental Land and Agrarian Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
nkkix@inbox.ru
119019, Russia, Moscow, ul. Znameka, 10

LEGAL PROTECTION OF THE ARCTIC MARINE ENVIRONMENT FROM POLLUTION BY ALIEN SPECIES

Abstract. The issues related to biological pollution of the marine environment in relation to the Arctic region are considered. It is indicated that the relevance of this problem for the Arctic will increase over time. International legal acts regulating relations in this sphere, as well as domestic legislation are studied. Proposals are made to improve the legal regulation in the field of protection of the Arctic environment from unwanted biological invasions.

Keywords: alien species, biological invasions, biological fouling, ship ballast water, species introduction, species acclimatization, marine environment, Arctic, global warming, environmental protection, Arctic zone of the Russian Federation.

В настоящее время инвазии чужеродных видов причисляются к одной из самых серьезных угроз для биоразнообразия во всем мире, актуален этот вопрос и для Арктики, которая характеризуется чувствительными к любому воздействию экосистемами, в том числе и морскими. Инвазивные виды оказывают серьезное воздействие на экономику, окружающую среду, здоровье человека и, как следствие, создают серьезные преграды для устойчивого развития. Научным сообществом инвазивные виды отнесены к одной из четырех основных угроз для мирового океана наряду с такими опасными явлениями, как загрязнение морской среды с суши, чрезмерная эксплуатация морских биологических ресурсов, изменение либо повреждение морских экологических систем¹. Среди основных источников загрязнения морской среды чужеродными организмами особое место занимают балластные воды, которые могут содержать бактерии и вирусы, представителей животного мира, переносить различные виды микроводорослей, включая токсичные, которые способны вызывать опасные цветения воды, известные как «красные приливы». Воздействие таких явлений на человека хорошо задокументировано и включает в себя паралитическое отравление моллюсками, которое может привести к тяжелым последствиям для здоровья и даже стать причиной смерти².

В качестве других источников биологических инвазий можно назвать биообращение судов, проникновение чужеродных видов в морскую среду через систему каналов и реки, аквакультуру, выпуск в окружающую среду обитателей аквариумов и прудов, выпуск организмов, предназначенных для использования в качестве живого корма, преднамеренную интродукцию и т.д. Следует отметить, что проникновение чужеродных видов в несвойственную для них среду, как правило, происходит незаметно, а последствия проявляются не сразу, зачастую спустя очень продолжительное время, при этом их масштабы могут характеризоваться как экологическая катастрофа, а их устранение чрезвычайно сложно или невозможно вовсе. Таким образом, проблема охраны морской среды от загрязнения чужеродными видами становится весьма актуальной в современном мире, особенно интересна ее правовая составляющая.

Итак, начнем рассмотрение данного вопроса с такого вида загрязнения, как перенос чужеродных видов судами.

Одни из первых случаев интродукции видов в новые районы относятся еще к XIII в., когда люди начинали продвигаться дальше через океаны, исследуя и узнавая мир. Количество таких инцидентов возрастало, сначала медленно, затем все быстрее, вместе с увеличением интенсивности морской деятельности, связанной главным образом с торговлей между странами. Особенно это стало заметно после промышленной революции, которая проложила путь к современной глобальной экономике³.

В 1903 г. одноклеточная водоросль, известная ученым как *Odontella sinensis*, была обнаружена в проливе Скагеррак. Позднее она была снова замечена в Се-

¹ URL: <http://archive.iwlearn.net/globalballast.imo.org/> (дата обращения: 31.10.2018).

² URL: <http://archive.iwlearn.net/globalballast.imo.org/the-invasive-aquatic-species-2/index.html> (дата обращения: 31.10.2018).

³ The GloBallast Story: Reflections from a Global Family. GEF-UNDP-IMO. GloBallast Partnerships Programme. GloBallast Monograph. No. 25. P. 11.



верном море и в 1909 г. зарегистрирована у г. Плимут (Англия). Хотя подобные водоросли обитают во всех океанах и морях, этот конкретный вид, как известно, предпочитает теплые тропические воды Индо-Тихоокеанского региона, а не холодные северные моря. Этот морской организм попал в учебники истории как один из первых зафиксированных случаев водных инвазий. Но каким образом тропические водоросли оказались на другом конце света? В середине XX в. стало ясно, что балластные воды, перевозимые судами, виновны в переселении не только этих водорослей, но и множества других видов⁴.

В настоящее время судами по всему миру перевозится приблизительно 10 млрд тонн балластных вод в год, в свою очередь, вместе с ними каждый час перемещается большое количество разнообразных водных растений, микробов и животных. Несмотря на то, что некоторые виды не могут выжить при сбросе в среду, отличную от той, в которой они обитают, другие могут попасть в пригодные для себя условия и в отсутствие естественных хищников способны быстро утвердиться и размножиться в таком количестве, которое может привести к катастрофическим последствиям для их новых ареалов обитания⁵.

Неудивительно, что такая глобальная проблема, как водные инвазии чужеродных видов, не могла оставаться без внимания мирового сообщества, и 13 февраля 2004 г. в Лондоне была заключена Международная конвенция о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими. Пунктом 1 ст. 18 рассматриваемой Конвенции предусмотрены условия, необходимые для ее вступления в силу: Конвенция «вступает в силу через двенадцать месяцев после даты, на которую не менее тридцати государств, общая валовая вместимость торговых судов которых составляет не менее тридцати пяти процентов валовой вместимости судов мирового торгового флота, либо подписали ее без оговорки относительно ратификации, принятия или утверждения, либо сдали необходимый документ о ратификации, принятии, утверждении или присоединении в соответствии со статьей 17 указанного документа». На выполнение этих сложных условий ушло довольно продолжительное время. Конвенция вступила в силу 8 сентября 2017 г. более чем через 13 лет после ее принятия. Российская Федерация присоединилась к ней 28 марта 2012 г.⁶.

Конвенцией устанавливаются два стандарта D-1 «Стандарт замены балластных вод» и D-2 «Стандарт качества балластных вод».

Судно при осуществлении замены балластных вод для соблюдения стандарта, содержащегося в правиле D-1, насколько это возможно, должно производить такую замену на расстоянии не менее 200 морских миль от берега и над глубинами не менее 200 метров.

В случае невозможности замены балластных вод в соответствии с названными выше условиями такая замена должна осуществляться на максимально удаленном от берега расстоянии, но не ближе 50 морских миль от него и над глубинами

⁴ См.: The GloBallast Story: Reflections from a Global Family. GEF-UNDP-IMO. GloBallast Partnerships Programme. GloBallast Monograph No. 25. P. 11.

⁵ См.: The GloBallast Story: Reflections from a Global Family. GEF-UNDP-IMO. GloBallast Partnerships Programme. GloBallast Monograph No. 25. P. 12.

⁶ СЗ РФ. 2012. № 14. Ст. 1652.

не менее 200 метров. Однако если произвести замену балластных вод в соответствии с рассмотренными выше параметрами невозможно, государство порта может установить районы для замены балластных вод.

Данные правила имеют под собой научную основу и объясняются следующими фактами. Как указывает доктор биологических наук А. Ю. Звягинцев, открытые воды (с глубинами более 50 м), как правило, расположены за пределами континентального шельфа. Соответственно, биоразнообразие таких районов существенно ниже, чем в прибрежной зоне. В таких районах разнообразие биотопов более скудное, следовательно, у инвазивных организмов меньше шансов освоиться. Кроме того, чем больше расстояние до берега (к которому обычно направляются вселенцы), тем выше вероятность, что такие организмы будут съедены местными обитателями⁷.

Стандартом D-2, в свою очередь, установлены требования к количественному содержанию организмов в сбрасываемых балластных водах. Очевидно, что такие требования обеспечивают более высокий уровень охраны морской среды от нежелательных инвазий по сравнению со стандартом D-1, но являются более сложными для соблюдения ввиду необходимости оборудования судов специальными системами.

Обратим внимание на то, что суда, построенные после 8 сентября 2017 г., к моменту завершения постройки должны соответствовать стандарту D-2. Для судов, построенных до этой даты, предусмотрен переходный период, в течение которого они должны быть оборудованы системой управления балластными водами.

Особый интерес представляет правило C-1 рассматриваемой Конвенции, согласно которому Страна, самостоятельно либо вместе с другими Странами, в случае необходимости может (могут) устанавливать дополнительные меры, направленные на борьбу с переносом инвазивных видов с балластными водами и осадками для конкретных морских районов.

Возможность установления таких дополнительных требований особенно актуальна для морей Арктики, отличающихся чрезвычайно хрупкими экосистемами.

Согласно ст. 9 рассматриваемой Конвенции судно, подпадающее под ее действие, может быть проверено уполномоченными лицами с целью установления соответствия судна требованиям Конвенции. Проверка может осуществляться в любом порту или на удаленном от берега терминале другой Страны.

Пункт 1 ст. 8 рассматриваемой Конвенции запрещает любое нарушение требований, предусмотренных ею. Санкции за совершенное нарушение устанавливаются в соответствии с законодательством Администрации судна-нарушителя, при этом неважно, где именно было совершено нарушение. Пункт 3 указанной выше статьи обязывает Страны предусматривать в своем законодательстве санкции, которые должны быть достаточно строгими, для того чтобы предупредить нарушения Конвенции.

Можно констатировать, что Международная конвенция о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими является единственным специаль-

⁷ См.: Звягинцев А. Ю. Организация мониторинга балластных вод и морских биоинвазий в дальневосточных морях России // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. 2009. № 3 (145). С. 33.



ным международно-правовым документом обязательного характера, посвященным исключительно вопросам борьбы с инвазиями чужеродных видов в морской среде. Несмотря на то, что Конвенция посвящена только одному из многих источников водных инвазий — судовым балластными водам и осадкам, ее вклад в защиту морской среды, морского биологического разнообразия, а в некоторых случаях экономических интересов широкого круга лиц, а также здоровья людей переоценить невозможно.

Биообрастание судов, как и балластные воды, может способствовать переносу и вселению живых организмов в новую для них среду обитания. Однако при рассмотрении этого вопроса необходимо учитывать то, что борьба с биообрастанием подводной части корпусов морских судов является и проблемой технической эксплуатации флота, поскольку присутствие обрастания на корпусе, винторулевом комплексе судна оказывает серьезное влияние на увеличение трения при его движении. Согласно данным исследований наличие биообрастания на корпусе судна увеличивает расход топлива и эмиссию парниковых газов до 50 % по сравнению с гладким корпусом⁸.

Таким образом, биообрастание является не только источником нежелательных инвазий в морскую среду, но также способствует глобальному потеплению, которое является серьезной угрозой для природы и человечества. Поскольку помимо экологических угроз оно приводит к финансовым потерям судовых компаний, становится очевидным, что судовладельцы заинтересованы в эффективных мерах противодействия этому явлению. При этом для борьбы с такими обрастаниями часто использовались и продолжают использоваться средства, представляющие опасность для морской среды. Ввиду перечисленных выше факторов рассматриваемая проблема становится многогранной, и каждый из названных вопросов нуждается в повышенном внимании со стороны как юристов, так и представителей естественных наук, например морских биологов.

В целях снижения негативного влияния противообрастающих систем на морскую среду и здоровье человека 5 октября 2001 г. в Лондоне была заключена Международная конвенция о контроле за вредными противообрастающими системами на судах⁹, Российская Федерация присоединилась к указанной Конвенции 9 августа 2012 г.¹⁰ В соответствии с п. 1 ст. 4 рассматриваемой Конвенции каждая из сторон документа должна запретить или ограничить нанесение (в том числе и повторное), а также установку или использование вредных противообрастающих систем. Перечень вредных противообрастающих систем указан в Приложении 1 к названной Конвенции.

В настоящее время в качестве средств для борьбы с биообрастанием обычно применяются краски контактного действия, в которых в качестве токсинов используется закись меди. Иногда для повышения эффективности таких средств в них добавляют гербициды. Очевидно, что такие вещества, несмотря на их соответствие Международной конвенции о контроле за вредными противообрастающими системами на судах, представляют определенную опасность для

⁸ URL: <http://www.morvesti.ru/analitics/detail.php?ID=69195> (дата обращения: 28.10.2018).

⁹ Бюллетень международных договоров. 2013. № 8.

¹⁰ СЗ РФ. 2012. № 33. Ст. 4693.

морских организмов. По мнению специалистов, одними из самых безопасных для морской среды противообрастающих средств являются силиконовые покрытия с высокой поверхностной энергией. Организмы могут закрепиться на таких покрытиях во время стоянки судна, но не смогут удержаться на нем во время его движения¹¹.

Непосредственно вопросам противодействия распространению чужеродных видов посредством биообрастания судов посвящена Резолюция МЕРС.207(62), принятая 15 июля 2011 г.¹², — документ, носящий рекомендательный характер. Резолюция содержит меры общего характера, направленные на предотвращение рисков, которые может вызвать биообрастание судов. В их числе: наличие плана управления биообрастанием, включенного в судовую документацию; ведение журнала проверок биообрастания, хранящегося на судне в течение всего срока его эксплуатации. К основным средствам предотвращения биообрастания судов рассматриваемой Резолюцией отнесены противообрастающие системы, которые, в свою очередь, должны соответствовать положениям Международной конвенции о контроле за вредными противообрастающими системами на судах, рассмотренной выше.

Однако несмотря на то, что биообрастание судов является одной из угроз переноса чужеродных видов в морской среде, данная проблема не является очень острой, в отличие от распространения инвазивных организмов через судовые балластные воды, поскольку в борьбе с биообрастанием напрямую заинтересованы судовладельцы, так как это снижает расходы (по причинам, указанным выше), связанные с осуществлением судоходства.

В контексте рассматриваемой проблемы необходимо отметить такой документ, как Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс) (21 ноября 2014 г.)¹³. Полярный кодекс главным образом посвящен вопросам обеспечения безопасности судоходства и охраны морской среды от загрязнения различного рода. Противодействие инвазиям чужеродных видов также не оставлено без внимания. Согласно пп. 4.3. п. 4 части II-B Кодекса, для того чтобы свести к минимуму риск привнесения инвазивных видов в морскую среду Арктики посредством биообрастания, необходимо рассматривать меры по снижению риска ускоренного разрушения противообрастающих покрытий в результате их эксплуатации в условиях полярного льда. При этом дается указание на необходимость учета положений резолюции МЕРС.207(62).

Подпункт 4.2 п. 4 части II рассматриваемого документа содержит положения, говорящие о необходимости проверки пригодности такой системы к эксплуатации в тяжелых условиях полярных вод при выборе системы управления балластными водами.

Таким образом, в Полярном кодексе подчеркивается особенность и суровость климатических условий Арктики и указывается необходимость их учета при вы-

¹¹ URL: <http://www.morvesti.ru/analytics/detail.php?ID=69195> (дата обращения: 28.10.2018).

¹² URL: [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Documents/MEPC.207\(62\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Documents/MEPC.207(62).pdf) (дата обращения: 28.10.2018).

¹³ Резолюция MSC.385(94). Текст резолюции опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) 26 декабря 2017 г.



полнении правил, установленных иными международными документами, не предназначенными специально для Арктического региона.

Еще одним способом привнесения чужеродных организмов в несвойственную для них среду обитания, в том числе и морскую, является их преднамеренная интродукция человеком. Отметим, что такая деятельность может приводить к существенному воздействию на окружающую среду, которое в полной мере может проявиться только спустя очень длительное время, что, впрочем, характерно для всех биоинвазий. В качестве примера преднамеренного вселения человеком в морскую среду Арктики несвойственного ей вида назовем камчатского краба *Paralithodes camtschaticus* (Tilesius, 1815), который был интродуцирован в Баренцево море с Дальнего Востока в 60-х гг. прошлого века для того, чтобы повысить биопродуктивность северных морей СССР. Краб успешно акклиматизировался и со временем заселил всю южную часть Баренцева моря, особенно его прибрежную зону. К 2005 г. по приблизительным оценкам его численность в российских водах составляла 100 млн особей¹⁴. Камчатский краб, являясь чужеродным видом для Баренцева моря, представляет потенциальную опасность для экосистемы реципиента, заключающуюся в истреблении местных видов, усилении конкуренции за жизненные ресурсы, изменении структуры донных сообществ¹⁵. Как видно из приведенных данных, последствия намеренной интродукции камчатского краба стали проявляться спустя довольно продолжительное время. Это говорит о том, что предусмотреть в долгосрочной перспективе все неблагоприятные последствия от намеренной интродукции видов не представляется возможным. В этой связи при осуществлении рассматриваемой деятельности необходимо следовать таким принципам, как «принцип предосторожности» и «принцип предупреждения экологического вреда».

При рассмотрении данного вопроса также необходимо упомянуть некоторые другие международные соглашения: Конвенцию о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.), согласно ст. 8 которой каждая из Сторон должна предотвращать интродукцию чужеродных видов, в случаях если они представляют опасность для экосистем, мест обитания или видов, а также контролировать или уничтожать инвазивные виды; ст. 196 Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.), требующую от государств осуществления работы, направленной на предотвращение, сокращение и ограничение загрязнения морской среды, в том числе и в результате преднамеренного или случайного привнесения чужеродных видов, в случае если оно может вызвать значительные и вредные изменения в ней.

Можно констатировать, что на международном уровне установлены правовые основы для осуществления борьбы с чужеродными видами, в том числе попадающим в окружающую среду посредством преднамеренной интродукции. Однако, рассматривая данный вопрос, целесообразно обратиться к национальному законодательству, поскольку такая деятельность осуществляется, как правило, на территории конкретных государств, хотя ее последствия могут распространяться и за ее пределы.

¹⁴ Соколов В. И., Милютин Д. М. // Зоологический журнал. 2008. Т. 87. № 2. С. 141—155.

¹⁵ Павлова Л. В. Экологический рацион камчатского краба в прибрежной мелководной зоне Баренцева моря // Доклады Академии наук. 2015. Т. 463. № 2. С. 244.

В Российской Федерации основы правового регулирования деятельности, связанной с интродукцией видов водных биологических ресурсов, заложены в ст. 46 Федерального закона от 20 декабря 2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹⁶, посвященной акклиматизации таких ресурсов. Под акклиматизацией согласно ч. 1 рассматриваемой статьи понимается деятельность по вселению водных биоресурсов в водные объекты. При этом указанная деятельность касается исключительно ценных видов водных биологических ресурсов, ее основной целью является создание их устойчивых популяций. Акклиматизация осуществляется исключительно в водных объектах рыбохозяйственного значения, при этом акклиматизируемые виды не должны были обитать ранее в указанных водных объектах либо утратить свое значение. То есть смыслом данной деятельности является повышение биологической продуктивности водного объекта для более эффективного рыболовства.

Порядок осуществления мероприятий по акклиматизации водных биологических ресурсов утвержден приказом Росрыболовства от 6 мая 2010 г. № 433¹⁷. Согласно п. 3 указанных правил деятельность по акклиматизации водных биоресурсов должна осуществляться строго в соответствии с планом проведения таких работ, при этом сам план должен быть утвержден Росрыболовством. Перед формированием плана необходимо разработать биологические обоснования мероприятий по акклиматизации, которые включают в себя в том числе информацию, касающуюся целесообразности осуществления акклиматизационных мероприятий, предполагаемое влияние акклиматизируемых видов на экосистему, а также населяющие ее ценные виды водных биологических ресурсов и др. (п. 4.1 Порядка). Отметим, что при учете воздействия интродуцируемых видов в рассматриваемом документе основной акцент сделан на влияние, которое они могут оказать на ценные виды водных биологических ресурсов. Однако для целей предупреждения и минимизации негативных последствий деятельности по акклиматизации необходимо оценивать возможное влияние вселяемых видов на всех обитателей водного объекта. Следует положительно охарактеризовать факт того, что биологические обоснования подлежат обязательному одобрению научно-исследовательскими организациями. После такого одобрения обоснования должны пройти экспертизу в учреждении, которое осуществляет анализ и обобщение деятельности рыболовных предприятий (п. 4.2, 4.3 Порядка).

Важным для целей охраны природы является и тот факт, что на выпуск в водные объекты гибридов водных биоресурсов п. 5 рассматриваемого Порядка установлен запрет.

Обратим внимание на то, что рассмотренные выше положения распространяются на всю территорию Российской Федерации, включая и Арктическую зону.

В качестве примера правового регулирования национальным законодательством зарубежных стран, касающегося интродукции видов в не свойственную для них среду обитания, можно назвать Закон об охране окружающей среды Шпицбергена, согласно которому для того, чтобы осуществить выпуск несвойственных для Шпицбергена представителей флоры и фауны в окружающую среду

¹⁶ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5270.

¹⁷ Российская газета. 2010. № 141.



архипелага, в том числе и морскую среду, необходимо получение разрешения компетентного органа¹⁸.

Итак, проблема загрязнения морской среды Арктики чужеродными видами в настоящее время не является еще очень острой, однако со временем ее актуальность будет возрастать как в связи с происходящими изменениями климата, так и из-за интенсификации хозяйственной деятельности в регионе, в том числе и судоходства. Тем не менее данный вопрос уже сейчас заслуживает пристального внимания со стороны ученых, в том числе и юристов.

В целях совершенствования правового регулирования в сфере борьбы с инвазиями чужеродных видов представляется целесообразным:

- на законодательном уровне установить запрет осуществления преднамеренной интродукции не свойственных для природной среды Арктики видов в целях их последующей акклиматизации;
- осуществлять строгий контроль за соблюдением правил, касающихся данной проблематики, установленных в международных соглашениях;
- проводить экологический мониторинг с целью выявления чужеродных видов в регионе;
- выполнять научные исследования с целью определения видов живых организмов, инвазии которых в природную среду Арктики представляются возможными, и разрабатывать стратегию борьбы с ними. При этом необходимо использовать прогностический подход, учитывающий будущие изменения климата, а также направления хозяйственной деятельности, которые могут способствовать привнесению чужеродных видов в регион.

В случае разработки специального закона, посвященного вопросам охраны природы Арктической зоны РФ, представляется необходимым закрепление в нем положений, посвященных противодействию нежелательным инвазиям чужеродных видов. В настоящее время можно вести речь о необходимости принятия международного соглашения об охране природной среды Арктики с целью выработки единых требований в данной сфере (включая и противодействие привнесению чужеродных видов) как для арктических стран, так и для других государств, осуществляющих или планирующих осуществлять деятельность в регионе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К., Савва В. М.* Правовой режим Шпицбергена и прилегающих морских районов : академический учебник для магистратуры / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. — М. : Норма, 2019. — 308 с.
2. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 96—103.

¹⁸ См.: *Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К., Савва В. М.* Правовой режим Шпицбергена и прилегающих морских районов : академический учебник для магистратуры / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. М. : Норма, 2019. С. 112.

3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. — 2015. — № 8. — С. 122 — 124.
4. Звягинцев А. Ю. Организация мониторинга балластных вод и морских биоинвазий в дальневосточных морях России // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. — 2009. — № 3 (145). — С. 32—39.
5. Павлова Л. В. Экологический рацион камчатского краба в прибрежной мелководной зоне Баренцева моря // Доклады Академии наук. — 2015. — Т. 463. — № 2. — С. 244—249.
6. Соколов В. И., Милютин Д. М. // Зоологический журнал. — 2008. — Т. 87. — № 2. — С. 141—155.
7. The GloBallast Story: Reflections from a Global Family. GEF-UNDP-IMO GloBallast Partnerships Programme. GloBallast Monograph No. 25. 89 p.





**Татьяна
Владимировна
РЕДНИКОВА,**

кандидат юридических
наук, научный сотрудник
сектора экологического,
земельного и аграрного
права Института
государства и права РАН,
trdnikova@yandex.ru
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

БИОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗНООБРАЗИЕ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Аннотация. В статье анализируются альтернативные подходы к определению целей охраны окружающей среды в целом и биологического разнообразия в частности. Отмечается, что искоренение в сознании людей исключительно потребительского отношения к природе, формирование понимания необходимости разумного, а не чрезмерного потребления ее ресурсов, воспитание уважительного к ней отношения являются залогом успешного достижения баланса интересов человеческой деятельности и целей охраны окружающей среды. При формировании понятийного аппарата отраслевого законодательства целесообразно опираться на естественно-научную терминологию и формулировки. В статье раскрывается содержание понятия «биологическое разнообразие», отмечены наиболее перспективные направления его правовой охраны с учетом междисциплинарного подхода и существующего зарубежного и международного опыта в данной сфере.

Ключевые слова: биосфера, ноосфера, природа, окружающая среда, природные объекты, антропогенное воздействие, законодательство, правовая охрана, биологическое разнообразие, ген, геном, экосистема.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.120-128

T. V. REDNIKOVA ,

*Candidate of legal sciences, Researcher of the Sector of Environmental Land
and Agrarian Law of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences*

trdnikova@yandex.ru

119019, Russia, Moscow, ul. Znameka, 10

BIOLOGICAL DIVERSITY AS AN OBJECT OF LEGAL PROTECTION

Abstract. The article analyzes alternative approaches to determining the goals of environmental protection and in particular of biological diversity protection. It is noted that the eradication in the minds of people exclusively consumer attitude to nature, the formation of an understanding of the need for reasonable and not excessive consumption of its resources, the education of respect for it are the key to successfully achieve a balance of human interests and environmental protection goals. It is concluded that the development

of the conceptual apparatus of sectoral legislation should be based on the terminology and wording of the natural sciences. The article reveals the content of the concept of "biological diversity", notes the most promising areas and directions of its legal protection, taking into account the interdisciplinary approach and existing international experience in this field.

Keywords: *biosphere, noosphere, nature, environment, natural objects, anthropogenic impact, legislation, legal protection, biological diversity, gene, genome, ecosystem.*

Рассмотрение вопросов правовой охраны биологического разнообразия целесообразно начать с определения основных целей охраны окружающей среды. Еще в 1980 г. О. С. Колбасов говорил, что «необходимо обеспечить... экологически корректное поведение людей по отношению к элементам окружающей природной среды, добиваться такого положения, при котором неизбежные сами по себе человеческие воздействия на природные объекты ограничивались бы рамками требований, вытекающих из объективных законов природы в сочетании с требованиями дальнейшего развития общества»¹. И сегодня этот тезис звучит как никогда современно.

Однако доминирующая на современном этапе развития общества не только в Российской Федерации, но и во всем мире концепция устойчивого развития, принятая в Рио-де-Жанейро в 1992 г. и впоследствии включенная в законодательство практически всех стран, своей целью ставит сохранение окружающей среды и ее компонентов в интересах *нынешнего и будущего поколений* людей. Другими словами, реализуемая на сегодня стратегия развития общества в отношении охраны окружающей среды твердо стоит на антропоцентрических позициях. Представляется, что такой подход не является стопроцентным и эффективным стимулом охраны окружающей среды в целом и биологического разнообразия в частности.

Следует отметить, что цели Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., намеченные четверть века назад (сохранение биоразнообразия, устойчивое его использование и совместное получение на справедливой и равной основе выгод), в полной мере до сих пор не достигнуты, несмотря на значительные усилия, предпринимаемые в данном направлении международным сообществом, отдельными государствами и их объединениями, в том числе и по принятию мер правового характера.

В процессе взаимодействия с природой человек берет у нее все необходимое для жизни как с материальной, так и с духовной, в том числе и эстетической, точек зрения². Как отмечает Е. В. Воронцова, вопросы охраны окружающей среды в Российской Федерации в первую очередь увязываются с обеспечением экологических прав граждан. В настоящее время вопрос определения приоритета целей охраны окружающей среды заключается в выборе между двумя подхода-

¹ Колбасов О. С. Теоретические концепции новых природоохранных законов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1980. № 6. С. 10.

² Иванова С. В. Предмет фаунистического права как подотрасли экологического права // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 7А. С. 195.



ми: либо обеспечение благоприятных экологических условий жизни человека, либо защищенность природной среды в целом³. Наблюдаемый в обществе природоресурсный, а фактически потребительский подход является объективным отражением идеологической основы в нормах действующего законодательства.

Однако существует и другая точка зрения на цели охраны окружающей среды и ее компонентов, согласно которой задачей природоохранной деятельности является обеспечение или восстановление благоприятного состояния природы, а не обеспечение права человека на благоприятную окружающую среду⁴. Данная позиция, обоснованная М. М. Бринчуком в серии работ последних лет, видится наиболее оптимальной для эффективного сохранения благоприятной окружающей среды. Возможность практической реализации такого подхода требует, чтобы в господствующей в обществе системе ценностей произошел коренной поворот — человек повернулся лицом к природе, что представляется маловероятным на данном этапе общественного развития. При этом среди принципов экологического права М. М. Бринчук выделяет принцип природной обусловленности жизнедеятельности человека и общества. По его мнению, живая природа, существующая на протяжении миллиардов лет на основе действующих законов и закономерностей, является примером для человечества с точки зрения способности поддерживать порядок⁵.

В процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности далеко не всегда человек относится к природе бережно и рационально. По мнению С. Р. Аблеева, планетарный экологический кризис является ответом природы на деятельность человека по отношению к ней, осуществляемую с позиций искаженного понимания им своего места и роли в глобальных процессах космического порядка⁶.

Интересным в этой связи представляется мнение С. В. Смирнова о том, что в настоящее время в качестве теоретического обоснования концепции устойчивого развития рассматривается учение о ноосфере, созданное В. И. Вернадским и в дальнейшем развитое в трудах его последователей. Согласно данному учению, основным фактором на этапе развития биосферы, каковым является ноосфера («царство разума», эпоха господства человека над природой), становятся не естественные процессы и явления, а разумная деятельность человека⁷. Критикуя неосуществимость задачи управления биосферой человеком (являющимся всего лишь одним из ее элементов, вмешательство со стороны которого в естественные механизмы регуляции биосферы может привести к их разбалансировке и после-

³ *Воронцова Е. В.* Проблема определения приоритетов эколого-правовой охраны: природа и здоровье человека как объекты правового регулирования // Известия Юго-Западного государственного университета. Т. 21. № 1 (70). С. 177—178.

⁴ *Бринчук М. М.* Экологическая политика: природа и человек как общественная ценность // Экологическое право. 2016. № 3. С. 8.

⁵ *Бринчук М. М.* Принципы экологического права : монография. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 30.

⁶ *Аблеев С. Р.* Эвристические идеи космической философии живой этики в контексте становления новой научной картины мира // Человек в социальном мире. Проблемы — исследования — перспективы. 2004. № 2 (13). С. 13.

⁷ *Смирнов С. В.* Сущностные свойства биоинтеллектосферы // Вестник Вятского государственного университета. 2018. № 3 С. 26.

дующей деградации среды обитания), С. В. Смирнов, в свою очередь, предлагает новую концепцию так называемой биоинтеллектосферы, где деятельность человека должна быть направлена на поддержание естественных механизмов функционирования биосферы, а не на «реализацию иллюзорных проектов управления ею»⁸. Биоинтеллектосфера, по его мнению, как глобальная антропобиозологическая система в своем существовании зависит от характера и направленности преобразовательной деятельности человека как существа, способного создавать оптимальные условия для функционирования живых организмов⁹. В силу безграничности потребностей человека параллельная реализация как антропоцентричного, так и направленного на максимальное ограничение вмешательства человека в природу биоцентричного подхода «в условиях непрерывного умножения человеческих потребностей и роста народонаселения Земли приведут не к реализации «светлого экологического будущего», а к экологической катастрофе»¹⁰.

Идею полного отказа человечества от использования природы, в том числе биологического разнообразия и его компонентов, в целях осуществления своей жизнедеятельности и удовлетворения иных потребностей нематериального характера, не стоит воспринимать самоцелью. Вместе с тем только искоренение в сознании людей исключительно потребительского отношения к природе, при одновременном формировании понимания социумом необходимости разумного, а не чрезмерного потребления ее ресурсов, воспитание уважительного отношения к живой природе в качестве такой же равноправной части биосферы планеты, как и сам человек, а не только как к источнику потребления (ресурсу), является залогом успешного достижения баланса интересов человеческой деятельности и целей охраны окружающей среды. В этом случае цели сохранения окружающей среды для нынешнего и будущего поколений людей не будут вступать в противоречие с целями охраны природы ради нее самой.

Переходя к проблематике правовой охраны биологического разнообразия, как одного из основных компонентов природы, отметим, что всесторонний комплексный подход к изучению того или иного объекта или явления, существующего как в природе, так и в общественной жизни, как известно, необходим для определения его сущности, места и роли во взаимосвязи с другими объектами и явлениями¹¹. Система научных знаний постоянно находится в процессе роста и пополнения¹², что, конечно же, сказывается на осмысленной оценке конкретных явлений на определенном историческом этапе развития. При этом исследуемый объект может являться предметом изучения многих наук, рассматривающих его с различных сторон, его определенные участки, «срез», сферу, проблематику¹³. Это в полной мере относится и к биологическому разнообразию.

⁸ Смирнов С. В. Указ. соч. С. 27.

⁹ Смирнов С. В. Указ. соч. С. 29.

¹⁰ Смирнов С. В. Указ. соч. С. 27.

¹¹ Сырых В. М. Логические основания общей теории права : в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юстицинформ, 2001. Т. 1 : Элементный состав. С. 24.

¹² Ракитов А. И. Курс лекций по логике науки. М., 1971. С. 116.

¹³ Протасов В. Н. Теория права и государства : краткий курс лекций. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014. С. 2.



Комплексность отрасли экологического права, с одной стороны, объясняется наличием в ней как собственных норм, так и норм иных отраслей законодательства, привлекаемых ею для решения поставленных задач. С другой стороны, она обусловлена комплексностью ее объекта правового регулирования — окружающая среда со всем ее многообразием компонентов и связей между ними¹⁴.

В экологическом законодательстве нередко используются специальные, близкие к естественным и техническим наукам терминология и формулировки, которые не всегда понятны неискушенному субъекту. Но именно эти исходные (базовые) знания необходимы для формирования грамотного, не формального, но формализованного и сбалансированного, а значит и эффективного отраслевого законодательства. Применение юридической техники в отрыве от сущностного понимания предмета не позволяет надлежащим образом трансформировать общественные отношения в нормы права, не исказив или неверно истолковав их. Представители юридической науки и практики в процессе разработки экологического законодательства должны не только понять сущность объективных процессов взаимодействия общества и природы, но и создать единую гармоничную модель правоотношений в той или иной области¹⁵.

Как отмечает И. О. Краснова, понятие «биологическое разнообразие», введенное в российское законодательство под влиянием международного экологического права, не было наполнено практическим содержанием. Неясность категории «биологическое разнообразие» порождает декларативность и фактически формальное, незаконченное и не имеющее юридических последствий его использование в законодательстве. На нормативном уровне дополнительных мер, способствующих эффективному достижению целей охраны биологического разнообразия и устойчивого использования его компонентов, не было принято вследствие определенной научной неясности возможностей и способов сохранения биоразнообразия¹⁶.

В то же время А. Я. Рыженков считает, что принцип сохранения биоразнообразия имеет достаточно детальный механизм реализации в российском законодательстве и правоприменительной практике¹⁷. Представляется, что данный вывод справедлив только в отношении отдельных компонентов биологического разнообразия, а не его самого как самостоятельного объекта правовой охраны.

Дискуссионным представляется суждение о том, что биологическое разнообразие является оценочной категорией по отношению к животному миру, а не самостоятельным объектом использования и охраны, основанное на оценке состояния нормативного регулирования его охраны в Российской Федерации¹⁸, ведь факт наличия или отсутствия законодательных формулировок никак не

¹⁴ Дубовик О. Л. Экологическое право: реальность и попытки ревизионизма // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2010. № 2. С. 11.

¹⁵ Краснова И. О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства // Lex Russica. 2016. № 6 (115). С. 147.

¹⁶ Краснова И. О. Указ. соч. С. 148—149.

¹⁷ Рыженков А. Я. Актуальные проблемы реализации принципа сохранения биологического разнообразия // Власть закона. 2017. № 1 (29). С. 67.

¹⁸ Краснова И. О. Указ. соч. С. 153.

влияет на истинные свойства и характеристики самого объекта. Убедительным представляется тезис И. О. Красновой о необходимости создания единой гармоничной модели экологических правоотношений с использованием межотраслевого подхода и максимально корректным использованием категорий и системы знаний других наук.

Как известно, базовым международным нормативным правовым актом в сфере охраны биологического разнообразия и его компонентов является Конвенция о биологическом разнообразии, принятая в Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г.¹⁹, в которой биоразнообразие определено как «вариабельность живых организмов из всех источников, включающих, *inter alia* (лат. «среди прочих») наземные, морские и прочие водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются: это включает разнообразие в пределах вида, разнообразие видов и разнообразие экосистем». Таким образом, выделяются три уровня, на которых должно осуществляться сохранение биоразнообразия: генетический, видовой (таксономический) и экосистемный. Живые организмы обитают в составе популяций²⁰. Генетическое разнообразие между особями одного вида определяется структурой аллелофонда²¹ и генофонда²² его популяции. Источником генетического разнообразия является комбинативная изменчивость. Чем богаче набор аллелей особей вида, тем он более способен к адаптации к изменяющимся условиям окружающей среды и, соответственно, имеет большие шансы на выживание. Именно разнообразие аллелей в генофонде вида служит основой разнообразия видов и экосистем²³.

В свою очередь, вид (лат. *species*) — это основная структурная единица биологической систематики живых организмов (животных, растений и микроорганизмов)²⁴, являющаяся основной таксономической и систематической единицей в биологии. Под видовым разнообразием в биологии понимаются все виды живых организмов, обитающих на Земле. При этом каждый вид обитает на определенной территории (ареал его обитания). Видовое разнообразие зависит в том числе от соотношения видов в экосистеме²⁵. В настоящее время

¹⁹ Российская Федерация подписала ее в 1992 г. и ратифицировала в 1995 г. (Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 601).

²⁰ Популяция (от лат. *populatio* — население) — совокупность организмов одного вида, длительное время обитающих на одной территории (занимающих определенный ареал) и частично или полностью изолированных от особей других таких же групп.

²¹ Множество аллелей (различных форм одного и того же гена) в популяции.

²² Множество генотипов (совокупность генов каждого конкретного организма) в популяции.

²³ Власова Е. А., Сухорукова Л. Н. Компоненты биологического разнообразия в содержании общего полного биологического образования // Известия Дагестанского государственного педагогического университета. Психолого-педагогические науки. 2014. № 3 (28). С. 96.

²⁴ Вид (в биологии) / Н. В. Тимофеев-Ресовский, Н. В. Глозов, В. И. Иванов // Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М. : Советская энциклопедия, 1969—1978.

²⁵ Экосистема, или экологическая система (от др.-греч. *οἶκος* — жилище, местопребывание и *σύστημα* — система) — биологическая система (биогеоценоз), состоящая из со-



единой классификации экосистем не существует²⁶. В зависимости от цели и области применения данного понятия экосистемы классифицируются по различным основаниям: месту расположения (наземные и водные), размерам (микро-, мезо- и макроэкосистемы), количеству обитающих в них видов (богатые и бедные), происхождению (естественные и антропогенные) и т.д. Разнообразие экосистем на планете является одним из основных условий устойчивого состояния и целостности биосферы. В настоящее время именно экосистемный подход к охране биологического разнообразия считается наиболее перспективным с точки зрения достижения обозначенных в Конвенции о биологическом разнообразии целей.

Приведенный анализ конвенционных подходов позволяет сделать вывод, что за основу при их подготовке международным сообществом были восприняты позиции и наработки по определению (характеристике) «биологического разнообразия» именно естественных наук, максимально наполненные конкретным содержанием.

Как отмечал О. С. Колбасов, «гармоническая взаимосвязь международных и внутренних правовых норм в области охраны окружающей среды особенно важна, поскольку применяемые здесь экологические требования, вытекающие из объективных законов природы, имеют глобальный характер. Уровень этих требований в правовом аспекте должен быть сбалансирован в отношении природных объектов, образующих экологическое единство независимо от государственных границ»²⁷.

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

В настоящее время среди уже сформированных подходов к охране биологического разнообразия и его компонентов, эффективность которых доказана практическим опытом их реализации отдельными странами и межгосударственными объединениями, необходимо отметить: экосистемный подход (сохранение разнообразия экосистем, мест обитаний и биомов, поддержание продуктивности экосистем); осуществление комплексной охраны всего биологического разнообразия, а не только его отдельных особо ценных компонентов или некоторых богатых, с точки зрения видового разнообразия, экосистем; предпочтение в при-

общества живых организмов (биоценоз), среды их обитания (биотоп), системы связей, осуществляющей обмен веществом и энергией между ними.

²⁶ Власова Е. А. Содержание научных компонентов понятия о биологическом разнообразии //Евразийский союз ученых. 2015. № 7 (16). С. 105.

²⁷ Колбасов О. С. Указ. соч. С. 14.

менении мер по предотвращению возможного ущерба, а не по ликвидации уже причиненного; создание сетей особо охраняемых природных территорий (в том числе между разными государствами, а также глобальных сетей); формирование устойчивой или «зеленой» экономики.

В 2000 г. на 5-м совещании Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии были приняты основные принципы экосистемного подхода²⁸, которые, несмотря на их общий характер обозначают направления деятельности в данной сфере (например, сохранение структуры и функции экосистем, соответствующие масштабы реализации, учет неизбежности изменений, междисциплинарный подход, экономическое стимулирование охраны и др.). Практический опыт реализации данного подхода показал, что при наличии положительных результатов его применения, имеются и проблемы, связанные со сложностью его реализации и необходимостью обеспечения довольно значительных объемов финансирования²⁹.

В заключение хотелось бы отметить, что представляется целесообразным на основании существующих в естественных науках знаний о сущности биологического разнообразия разработать и законодательно закрепить на национальном уровне определяющее его правовое понятие. При этом понятийный аппарат отраслевого законодательства должен опираться на терминологию и формулировки естественных наук в комплексе с анализом практического опыта правовой охраны биологического разнообразия как на территории Российской Федерации, так и за рубежом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аблеев С. Р. Эвристические идеи космической философии живой этики в контексте становления новой научной картины мира // Человек в социальном мире. Проблемы — исследования — перспективы. — 2004. — № 2 (13). — С. 12—19.
2. Большаков В. Н., Луцкина А. А., Неронов В. М. Сохранение биологического разнообразия: от экосистемы к экосистемному подходу // Экология. — 2009. — № 2. — С. 83—90.
3. Бринчук М. М. Принципы экологического права : монография. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 208 с.
4. Бринчук М. М. Экологическая политика: природа и человек как общественная ценность // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 5—9.
5. Власова Е. А. Содержание научных компонентов понятия о биологическом разнообразии // Евразийский союз ученых. — 2015. — № 7 (16). — С. 103—105.
6. Власова Е. А., Сухорукова Л. Н. Компоненты биологического разнообразия в содержании общего полного биологического образования // Известия Да-

²⁸ URL: <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-ru-web.pdf> (дата обращения: 19.09.2018).

²⁹ Большаков В.Н., Луцкина А.А., Неронов В. М. Сохранение биологического разнообразия: от экосистемы к экосистемному подходу // Экология. 2009. № 2. С. 86—87.



- гестанского государственного педагогического университета. Психолого-педагогические науки. — 2014. — № 3 (28). — С. 95—99.
7. *Воронцова Е. В.* Проблема преодоления приоритетов эколого-правовой охраны: природа и здоровье человека как объекты правового регулирования // Известия Юго-Западного государственного университета. — Т. 21. — № 1 (70). — С. 177—183.
 8. *Дубовик О. Л.* Экологическое право: реальность и попытки ревизионизма // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2010. — № 2. — С. 7—37.
 9. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 96—103.
 10. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. — 2015. — № 8. — С. 122—124.
 11. *Иванова С. В.* Предмет фаунистического права как подотрасли экологического права // Вопросы российского и международного права. — 2017. — Т. 7. — № 7А. — С. 191—200.
 12. *Колбасов О. С.* Теоретические концепции новых природоохранных законов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1980. — № 6. — С. 3—14.
 13. *Краснова И. О.* Конкретизация как способ совершенствования законодательства // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 146—157.
 14. *Протасов В. Н.* Теория права и государства : краткий курс лекций. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2014. — 191 с.
 15. *Ракитов А. И.* Курс лекций по логике науки. — М., 1971. — 270 с.
 16. *Рыженков А. Я.* Актуальные проблемы реализации принципа сохранения биологического разнообразия // Власть закона. — 2017. — № 1 (29). — С. 56—68.
 17. *Смирнов С. В.* Сущностные свойства биоинтеллектосферы // Вестник Вятского государственного университета. — 2018. — № 3. — С. 26—32.
 18. *Сырых В. М.* Логические основания общей теории права : в 2 т. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Юстицинформ, 2001. — Т. 1 : Элементный состав. — 528 с.

Сравнительно-правовое исследование

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ ЗЕЛЕННЫХ НАСАЖДЕНИЙ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируются нормативные правовые акты федерального уровня и городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, регулирующие защиту зеленых насаждений, а также рассматриваются используемые законодателем понятия «лес», «лесопарковые зеленые пояса», «лесные насаждения (деревья, кустарники, лианы)», «растительный мир», «зеленые насаждения», «озелененные территории».

Ключевые слова: города федерального значения, лес, лесные насаждения, лесопарковые зеленые пояса, зеленые насаждения, озелененные территории.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.129-136

O. A. ZINOVIEVA,

*PhD in Law, Associate Professor of the Department
of Environmental and Natural Resources Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

oazin@rambler.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

MODERN TENDENCIES OF LEGAL REGULATION OF GREEN ZONES PROTECTION IN THE CITIES OF FEDERAL SIGNIFICANCE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article analyses normative legal acts of the federal level and of cities of federal significance (Moscow, st. Petersburg and Sevastopol), regulating the protection of green spaces, and also considers various concepts used by the legislator: forest, green park belts, forest plantations (trees, bushes, vines) flora, green spaces, green areas.

Keywords: cities of federal significance, forest, forest plantations, forest park green belts, green plantations, green areas.



**Ольга Анатольевна
ЗИНОВЬЕВА,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
oazin@rambler.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Конституция РФ гарантирует каждому право на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду¹. Первое — здоровье человека — напрямую зависит от второго — состояния окружающей, в том числе природной среды. Растения являются основным источником кислорода, они уменьшают количество содержащихся в атмосферном воздухе вредных веществ, что благотворно влияет на состояние человека. Площади, занятые растительностью, имеют существенное рекреационное значение, в частности, это место отдыха от городского шума, загазованного воздуха, от всего, что негативно воздействует на человека. Сокращение площадей зеленых территорий происходит для целей строительства и транспорта, ухудшая условия жизни в населенных пунктах. Поэтому очень важно грамотное правовое регулирование использования и охраны лесов, зеленых насаждений и иной растительности для поддержания благоприятного состояния окружающей среды, так необходимой человеку.

Согласно ст. 62.1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² в целях реализации права граждан на благоприятную окружающую среду могут создаваться лесопарковые зеленые пояса, в таких зонах ограничен режим природопользования и иной хозяйственной деятельности, в них включены территории, на которых расположены леса, водные объекты или их части, природные ландшафты и территории зеленого фонда в границах городских населенных пунктов, которые прилегают к указанным лесам или составляют с ними единую естественную экологическую систему и выполняют средообразующие, природоохранные, экологические, санитарно-гигиенические и рекреационные функции. Создание лесопарковых зеленых поясов вокруг городов федерального значения и включение в лесопарковые зеленые пояса территории зеленого фонда определяются соответствующим субъектом РФ.

На федеральном уровне кроме вышеуказанного Закона нормативными правовыми актами, регулирующими в той или иной мере охрану и использование лесов и зеленых насаждений, являются: Лесной кодекс РФ³ (ЛК РФ), Земельный кодекс РФ⁴, Градостроительный кодекс РФ⁵, Правила создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденные приказом Госстроя России от 15.12.1999 № 153, ГОСТ 28329-89 «Озеленение городов. Термины и определения»⁶, СНиП ш-10-75 «Благоустройство территорий»⁷.

Лесной кодекс РФ регулирует использование и охрану лесов в границах земель лесного фонда, находящихся в федеральной собственности, формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством (ст. 8 ЛК РФ). Законодатель отказался от используемого в предыдущем Лесном кодексе РФ 1997 г. словосочетания «древесно-кустарниковая растительность» и в действующем ЛК РФ

¹ Конституция РФ. Ст. 41, 42 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

⁶ СПС «КонсультантПлюс».

⁷ СПС «КонсультантПлюс».

использует понятия «лес», «лесные ресурсы», «лесные насаждения (деревья, кустарники, лианы)»⁸.

В городах Российской Федерации создание, охрана и содержание зеленых насаждений регулируются Правилами с одноименным названием⁹. Указанные Правила предусматривают, что зеленый фонд города является составной частью природного комплекса города и включает в себя озелененные и лесные территории всех категорий и видов, которые образуют систему городского озеленения в пределах городской черты, а также озелененные и лесные территории за пределами городской черты, если эти территории решениями государственных органов управления переданы в ведение местного самоуправления для экологической защиты и организации рекреации городского населения.

Выделяются три основные категории озелененных территорий, каждая из которых имеет свои особенности по отношению к гражданскому обороту, режимам пользования и способам хозяйствования. Лесопарковые зеленые пояса общего пользования используются для рекреации всего населения города. Потребность в них рассчитывается на все городское население жилого района и так называемое «временное население» — приезжих, туристов, иногородних торговцев и т.д.

К озелененным территориям ограниченного пользования относятся территории в пределах жилой, гражданской, промышленной застройки, территорий и организаций обслуживания населения и здравоохранения, науки, образования. Озелененные территории специального назначения — это санитарно-защитные, водоохранные, защитно-мелиоративные зоны, кладбища, насаждения вдоль автомобильных и железных дорог, питомники, цветочно-оранжерейные хозяйства, особо охраняемые природные территории. Расчет потребности в озелененных территориях данной категории ведется с учетом их функционального назначения.

Для обозначения объектов растительного мира и их совокупности в федеральном законодательстве используется значительное количество терминов и определений: «лесопарковые зеленые пояса», «лес», «лесные ресурсы», «лесные насаждения (деревья, кустарники, лианы)», «зеленые насаждения», «озелененные территории». Согласно документу «ГОСТ 28329-89. Государственный стандарт Союза ССР. Озеленение городов. Термины и определения»¹⁰ зеленые насаждения — это совокупность древесных, кустарниковых и травянистых растений на определенной территории. В нем также даны классификация и понятия озелененных территорий в зависимости от размещения, площади и функционального назначения: «парк», «сад», «старинный усадебный сад (парк)», «моносад»,

⁸ См. ст. 1, 5, 16 и др. ЛК РФ.

⁹ Правила создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утв. приказом Госстроя России от 15.12.1999 № 153 // СПС «Консультант-Плюс».

¹⁰ Утвержден Госстандартом СССР от 10.11.1989 № 3336, введен в действие с 01.01.1991. С 01.07.2003 до вступления в силу технических регламентов акты федеральных органов исполнительной власти в сфере технического регулирования носят рекомендательный характер и подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям, указанным в п. 1 ст. 46 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».



«сквер», «бульвар», «ботанический сад», «дендрологический сад», «альпинарий», «экзотарий» и др.

Конституция РФ предусматривает, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Таким образом, субъекты РФ на своей территории могут своим законодательством регулировать вопросы, не урегулированные на федеральном уровне, учитывая специфику своего региона.

В городе федерального значения Москве защита зеленых насаждений регулируется Законом г. Москвы от 05.05.1999 № 17 «О защите зеленых насаждений»¹¹, Законом г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»¹², постановлением Правительства Москвы от 10.09.2002 № 743-ПП «Об утверждении Правил создания, содержания и охраны зеленых насаждений и природных сообществ города Москвы»¹³.

В Законе г. Москвы «О защите зеленых насаждений» этим термином обозначена древесно-кустарниковая и травянистая растительность естественного и искусственного происхождения (включая городские леса, парки, бульвары, скверы, сады, газоны, цветники, а также отдельно стоящие деревья и кустарники).

Одной из значимых дефиниций Закона г. Москвы является понятие «защита зеленых насаждений» — система правовых, организационных и экономических мер, направленных на создание, сохранение и воспроизводство зеленых насаждений, озелененных территорий и зеленых массивов. К озелененным территориям Закон относит участки земли с растительностью естественного происхождения, искусственно созданные садово-парковые комплексы и объекты, бульвары, скверы, газоны, цветники, малозастроенную территорию жилого, общественного, делового, коммунального, производственного назначения, в пределах которой не менее 70 % поверхности занято растительным покровом; а к зеленым массивам — участки земли, занятые зелеными насаждениями, насчитывающие не менее 50 экземпляров взрослых деревьев, образующих единый полог.

Постановление Правительства Москвы от 10.09.2002 № 743-ПП «Об утверждении Правил создания, содержания и охраны зеленых насаждений и природных сообществ города Москвы»¹⁴ предусматривает, что все зеленые насаждения и природные сообщества, расположенные на территории г. Москвы, подлежат защите независимо от форм собственности на земельные участки. В Правилах применяются следующие термины и определения: «зеленый фонд города Москвы», «зеленые насаждения», природные сообщества». К зеленому фонду Москвы законодатель относит всю совокупность территорий, занятых зелеными насаждениями и природными сообществами; к зеленым насаждениям — совокупность древесных, кустарниковых и травянистых растений естественного и искусственного происхождения (включая отдельно произрастающие деревья и кустарники,

¹¹ Ведомости Московской городской Думы. 1999. № 7.

¹² СПС «КонсультантПлюс».

¹³ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ СПС «КонсультантПлюс». Первоначальный текст документа см.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 51.

травяной покров и цветники); к природным сообществам относятся сообщества взаимосвязанных растений и животных, живущих на каком-либо участке суши или водоема с более или менее однородными условиями существования (лес, пруд, река, озеро, болото, луг и др.).

В отличие от ЛК РФ, употребляющего словосочетание «лесные насаждения», но не дающего его понятия, в Правилах они определяются как природный возобновляющийся ресурс, состоящий из древостоя, подроста, подлеска, напочвенного покрова — живого напочвенного покрова и мертвого покрова. К живому напочвенному покрову относятся мхи, лишайники, травянистые растения, кустарнички, произрастающие в совокупности или отдельно, сплошной покров из всходов древесных пород; к мертвому — неперегнивший растительный опад¹⁵. Необходимо отметить, что понятия даны применительно к условиям города Москвы и целям охраны природы на ее территории, что прямо указано, например, при определении понятия «биологическое разнообразие».

Кроме терминов и понятий Правила определяют биологические особенности видов деревьев, допустимых к пересадке, предельные параметры пересаживаемых деревьев на территорию микрорайонов, в таблицах и приложениях регламентированы все условия и особенности создания зеленых насаждений.

Кодексом г. Москвы об административных правонарушениях установлена административная ответственность за следующие виды правонарушений: нарушение правил создания и содержания зеленых насаждений, повреждение зеленых насаждений, незаконное уничтожение зеленых насаждений¹⁶.

В Санкт-Петербурге также есть Закон «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге»¹⁷, направленный на обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду, обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, охрану и защиту зеленого фонда Санкт-Петербурга и регулирующий вопросы, связанные с размещением, использованием, воспроизводством, содержанием и учетом зеленых насаждений в Санкт-Петербурге. В вышеуказанном Законе под зелеными насаждениями понимаются древесные, кустарниковые, травянистые растения и цветники естественного и искусственного происхождения, расположенные на территории Санкт-Петербурга. Кроме того, в скобках разъясняются отличия естественного происхождения зеленых насаждений (выросшие в результате естественных процессов, без ведения хозяйственной деятельности человека) и искусственного (высаженные в результате хозяйственной деятельности человека), что не является необходимым и основополагающим в данном понятии. В московском Законе в понятии этого термина также присутствуют аналогичные термины («древесно-кустарниковая и травянистая растительность естественного и искусственного происхождения (включая городские леса, парки, бульвары, скверы, сады, газоны, цветники,

¹⁵ В Правилах даются определения всех вышеприведенных терминов: «дерево», «древостой», «подрост», «кустарник», «подлесок», «кустарнички», «травянистая растительность», «травяной покров», «цветник» и др.

¹⁶ См. ст. 4.17, 4.18, 4.19 КоАП г. Москвы.

¹⁷ См.: Закон Санкт-Петербурга от 28.06.2010 № 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2010. № 25.



а также отдельно стоящие деревья и кустарники)), не требующие дополнительных разъяснений.

Под защитой зеленых насаждений в Законе Санкт-Петербурга понимается система мер, направленных на борьбу с вредителями и болезнями зеленых насаждений, а также негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности. Если сравнивать данное понятие с тем, которое дается в Законе г. Москвы, то необходимо отметить более широкое понимание термина «защита зеленых насаждений» — система правовых, организационных и экономических мер, направленных на создание, сохранение и воспроизводство зеленых насаждений, озелененных территорий и зеленых массивов.

Таким образом, «защита» в московском Законе — это не только система мер, направленных на борьбу с вредителями и болезнями зеленых насаждений, а также негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, в понятие «защита» включены также создание, охрана, содержание и воспроизводство зеленых насаждений. Понятия, данные в Законе г. Москвы, можно считать более удачными.

В Санкт-Петербурге действует также Закон «О зеленых насаждениях общего пользования»¹⁸, который устанавливает Перечень территорий зеленых насаждений общего пользования и границы территорий зеленых насаждений общего пользования. Указанные в данном Перечне границы часто являются предметом споров в различных судебных инстанциях, где данный Закон подвергается критике, свидетельствующей о наличии внутренних противоречий между нормами Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования» и Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге», порождающих неясность, двусмысленность, несогласованность правового регулирования¹⁹.

Законом Санкт-Петербурга от 31.05.2010 установлена административная ответственность за следующие виды правонарушений: повреждение или уничтожение зеленых насаждений без порубочного билета; нарушение требований по охране травянистого покрова территорий зеленых насаждений; нарушение требований к проведению работ по рубке и (или) пересадке, а также любому другому правомерному повреждению или уничтожению зеленых насаждений; нарушение порядка учета зеленых насаждений и (или) порядка учета территорий зеленых насаждений; нарушение порядка проведения работ по компенсационному озеленению²⁰.

В городе федерального значения Севастополе нет специального закона о защите зеленых насаждений, этот вопрос регулируется подзаконными актами, к которым относятся: постановление Правительства Севастополя от 14.11.2014 № 480 «Об

¹⁸ Закон Санкт-Петербурга от 08.10.2007 № 430-85 «О зеленых насаждениях общего пользования» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2007. № 32.

¹⁹ См.: апелляционное определение Верховного Суда РФ от 25.07.2018 № 78-АПГ18-12 об оставлении без изменения решения Санкт-Петербургского городского суда от 26.03.2018, которым были признаны недействующими отдельные положения Закона Санкт-Петербурга от 26.01.2018 № 3-1 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях общего пользования»».

²⁰ Закон Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге». Ст. 9, 9-1, 9-2, 10, 11.

утверждении порядка сноса, пересадки и обрезки зеленых насаждений и создании комиссии по обследованию качественного состояния зеленых насаждений»²¹; постановление Правительства Севастополя от 06.06.2016 № 540-ПП «Об утверждении Порядка определения компенсационной стоимости сноса зеленых насаждений на территории города Севастополя»²²; постановление Правительства Севастополя от 18.06.2018 № 379-ПП «Об утверждении Правил реализации древесины, которая получена при сносе зеленых насаждений на территории города Севастополя, в рамках реализации федеральных целевых программ, а также при сносе зеленых насаждений на территории природного парка регионального значения “Максимова дача”»²³; приказ Департамента городского хозяйства г. Севастополя от 14.04.2017 № 105-ОД «Об утверждении Административного регламента по предоставлению государственной услуги “Выдача порубочного билета на снос, пересадку и обрезку зеленых насаждений на территории города Севастополя”»²⁴.

Центральное место среди этих нормативных правовых актов занимает постановление Правительства Севастополя от 27.02.2015 № 116-ПП «Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений на территории города Севастополя»²⁵. Анализируя данный документ, можно сказать, что за основу взяты Правила создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации, утвержденные приказом Госстроя России 15 декабря 1999 г.

Необходимо подчеркнуть, что Севастополь расположен на Крымском полуострове, через него проходит граница двух географических поясов — умеренного и субтропического. По природным ресурсам Севастополь является одним из богатейших регионов Крыма. До последнего времени в городе не велся учет зеленых насаждений и отсутствовал их реестр по видовому составу и возрасту. Мероприятия по инвентаризации зеленых насаждений города ведутся Департаментом городского хозяйства города Севастополя в рамках предусмотренного финансирования. В ходе проведения кадастровых работ по установлению границ земель, на которых расположены леса в г. Севастополе, было установлено, что территория 21 лесного участка общей площадью 75,3 га накладывается на земли Республики Крым. В этом субъекте РФ есть Закон «О растительном мире»²⁶, в котором он понимается как совокупность всех видов высших сосудистых растений, мхов, лишайников, водорослей и грибов, как дикорастущих, так и культивируемых, произрастающих на территории Республики Крым, во всем их биологическом разнообразии и во взаимодействии с другими компонентами природной среды. Понятие зеленых насаждений практически совпадает с понятием, которое дается в законе г. Москвы.

Учитывая, что Севастополь получил статус города федерального значения недавно и законодательство его находится в стадии формирования, остается

²¹ СПС «КонсультантПлюс».

²² СПС «КонсультантПлюс».

²³ СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Закон Республики Крым от 25.12.2014 № 50-ЗРК/2014 «О растительном мире».



надеяться, что в этом субъекте РФ будет также принят закон, регулирующий защиту его уникальных зеленых насаждений.

Проводя сравнительный анализ законодательства, регулирующего защиту зеленых насаждений, в городах федерального значения между собой и с федеральным законодательством, можно сделать следующие выводы. Во-первых, на федеральном уровне нет закона, регулирующего защиту зеленых насаждений, нет такого закона и в г. Севастополе, а в Москве и Санкт-Петербурге такие законы есть. Во-вторых, наиболее удачным, учитывающим специфику объекта регулирования в конкретном субъекте РФ, можно считать законодательство г. Москвы о защите зеленых насаждений. В-третьих, острой проблемой, обеспечивающей соответствующее состояние зеленых насаждений, является создание законодательной и нормативно-технической базы, совмещающей задачи защиты зеленых насаждений и природных сообществ в городах федерального значения с социальными интересами населения и экономическими интересами правообладателей земельных участков.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 96—103.
2. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. — 2015. — № 8. — С. 122—124.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.

ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация. Междисциплинарное исследование эколого-правового регулирования рационального природопользования позволило выявить правовой смысл наиболее эффективного пользования природой. Выделены три основных подхода к пониманию термина «рациональное природопользование» у представителей естественно-научного блока:

- 1) неистощительное (устойчивое) пользование природой;
- 2) исключающее какое-либо негативное антропогенное воздействие;
- 3) приводящее к увеличению устойчивости (продуктивности) экологических систем.

Правовая суть рационального природопользования как наиболее оптимального взаимодействия человека и природы состоит в увеличении качественных и количественных характеристик экологических систем в виде повышения их устойчивости к негативному воздействию природных и антропогенных факторов.

В зависимости от степени эффективности пользования природой обособлены виды природопользования:

- 1) рациональное,
- 2) неистощительное (устойчивое),
- 3) деградационное.

Показано правовое значение предложенной классификации отношений природопользования. Каждый выделенный вид отношений природопользования нуждается в отдельной системе правовых средств. В зависимости от разновидности природопользования рекомендовано применять преобладающее стимулирующее, ограничивающее или запрещающее эколого-правовое регулирование.

Ключевые слова: рациональное природопользование, методы рационального природопользования, неистощительное природопользование, деградационное природопользование, эколого-правовое регулирование, правовые стимулы, правовые ограничения, правовые запреты.



**Елена Викторовна
ЛУНЕВА,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета
vilisa_vilisa@mail.ru
420008, Россия, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.137-147

E. V. LUNEVA,*Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the Chair of Ecological,
Labor and Civil Procedure Law of Kazan (Volga Region) Federal University**vilisa_vilisa@mail.ru**420008, Russia, RT, Kazan, ul. Kremlin, 18***ENVIRONMENTAL AND LEGAL REGULATION
OF RATIONAL NATURE MANAGEMENT:
INTERDISCIPLINARY ASPECT**

Abstract. *An interdisciplinary study of the environmental and legal regulation of environmental management made it possible to identify the legal meaning of the most efficient use of nature. Three main approaches to the understanding of the term "rational environmental management" among representatives of the natural science bloc have been identified: 1) the non-exhaustive (sustainable) use of nature; 2) excluding any negative anthropogenic impact; 3) leading to an increase in sustainability (productivity) of ecological systems. The legal essence of rational nature management as the most optimal interaction between man and nature consists in increasing the qualitative and quantitative characteristics of ecological systems in the form of increasing their resistance to the negative impact of natural and anthropogenic factors.*

Depending on the degree of efficiency in the use of nature, the following types of nature management are distinguished: 1) rational, 2) non-exhaustive (sustainable), 3) degrading. The legal significance of the proposed classification of environmental relations is shown. Each selected type of environmental management relationship requires a separate system of legal means. Depending on the type of nature management, it is recommended to apply the prevailing stimulating, restricting or prohibiting environmental legal regulation.

Keywords: *rational nature management, rational nature management methods, non-exhaustive nature management, degrading nature management, environmental legal regulation, legal incentives, legal restrictions, legal prohibitions*

Об актуальности и значимости для нашей страны сферы рационального природопользования свидетельствуют нормативно-правовые, политико-правовые, политические и иные документы. В них рациональное природопользование признано стратегическим национальным приоритетом¹, важнейшим направлением развития науки, технологий и техники², а также указана необходи-

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

² Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899 (ред. от 16.12.2015) «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федера-

мость создания научно-технологических заделов в области рационального природопользования³, включая и сельскую местность⁴. Обращается внимание и на приоритеты рационального освоения природно-ресурсного потенциала, приравненного к рациональному природопользованию⁵.

Несмотря на столь существенное значение рационального природопользования для социально-экономического развития России, до сих пор не сформулированы его правовое определение и отличительные критерии. В результате в эколого-правовом регулировании рационального использования природы возникают существенные затруднения, что сказывается и на правоприменительной деятельности.

Так, в постановлении Пятого арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2018 г. № 05АП-1690/2018 по делу № А51-15778/2017⁶ описывается случай, когда между ФГБУН «Национальный научный центр морской биологии» Дальневосточного отделения РАН в лице филиала «Дальневосточный морской биосферный государственный природный заповедник» и ООО «Зарубинская база флота» был заключен договор о научно-техническом сотрудничестве по реализации модельного проекта «Устойчивое природопользование на морских акваториях: экспериментальная марикультура» (научно-исследовательские работы по разведению промысловых беспозвоночных организмов). Коммерческое юридическое лицо указало на заинтересованность во внедрении в своей деятельности *методов рационального природопользования и сохранения естественного биоразнообразия*. В результате суды пришли к выводу о ничтожности двусторонней сделки ввиду того, что товарная аквакультура (товарное рыбоводство), являющаяся одним из видов предпринимательской деятельности, недопустима на особо охраняемых природных территориях (далее ООПТ) федерального значения⁷.

Обратим внимание на то, что по спорной сделке коммерческому юридическому лицу был предоставлен участок ограниченного хозяйственного использования площадью 100 га из состава территории самого заповедника. Если бы для реализации научно-технического сотрудничества был выделен участок не территории заповедника, а его биосферного полигона (который пока не образован), то основания для квалификации договора ничтожным отсутствовали бы.

ции и перечня критических технологий Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4168.

³ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ) // СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р (ред. от 13.01.2017) «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.

⁵ Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» // СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был.

⁶ СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был.

⁷ СПС «КонсультантПлюс».



Сформулированный вывод следует из того, что апробирование и внедрение методов рационального природопользования, согласно п. 2 ст. 10 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»⁸, является целью создания биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника⁹. Однако в законодательстве не раскрывается, что подпадает под методы рационального природопользования. Можно ли в них включать предпринимательскую деятельность? Полагаем, что в исключительных случаях предпринимательская деятельность может включаться в методы рационального природопользования. Например, туда может быть отнесен бизнес в сфере органического земледелия.

Экологически эффективные инновационные технологии, оценка природных и антропогенных рисков, способы дистанционных оценок состояния экосистем и другие научно-технологические тренды образуют специализированную область знаний. Поэтому правовое исследование здесь будет основываться на взаимодействии и конвергенции юриспруденции и естественно-научного блока. Выход за рамки права позволит осмыслить общественные отношения в сфере рационального природопользования.

Анализ научных трудов представителей экологии, биологии, зоологии, географии и иных естественных наук позволил выявить три основных направления в понимании термина «рациональное природопользование». Обратим внимание на то, что выделенные ниже подходы к рациональному природопользованию характеризуются неодинаковой степенью экологической эффективности.

1 подход. Часть ученых-естественников под рациональным природопользованием подразумевают *неистощительное (устойчивое) пользование природными благами*, в том числе основывающееся на воспроизводстве природных ресурсов. Среди них — Т. В. Ващалова (2014)¹⁰, А. П. Воронцова (2000)¹¹, С. А. Генсирук (1979)¹², И. Ю. Григорьева (2014)¹³, В. В. Краснов (1992)¹⁴, В. К. Новиков и др.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

⁹ Подробнее см.: *Лунева Е. В.* Правовая характеристика биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника как самостоятельной особоохраняемой природной территории // *Экологическое право*. 2018. № 1. С. 15—22.

¹⁰ *Ващалова Т. В.* Концепция рационального природопользования и ее развитие на современном этапе // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Экология и безопасность жизнедеятельности»*. 2014. № 1. С. 38.

¹¹ См.: *Воронцов А. П.* Рациональное природопользование : учебное пособие. М. : Тандем ; ЭКМОС, 2000. С. 5—6.

¹² См.: *Генсирук С. А.* Рациональное природопользование. М. : Лесная промышленность, 1979. С. 24.

¹³ *Григорьева И. Ю.* Основы природопользования : учебное пособие. М. : Инфра-М, 2014. С. 44.

¹⁴ *Краснов В. В.* Экология и природопользование : учебное пособие. Калининград, 1992. С. 17.

(2014)¹⁵, Н. Ф. Реймерс (1990)¹⁶, Г. А. Фоменко и др. (2016)¹⁷, Е. К. Хандогина и др. (2016)¹⁸, Г. И. Худяков (1993)¹⁹.

А. Д. Астахов и др. (2009)²⁰ в содержание рационального природопользования вкладывают *экологически безопасное и экономически эффективное пользование природой*. Считаем, что такое значение «рациональности» природопользования очень близко к неистощительному его виду, но не является таковым в полном понимании названного термина, поскольку охватывает лишь одну грань — экологическую безопасность. Получается, что безопасное использование природной среды полностью поглощается категорией «неистощительное природопользование».

Полагаем, что воспроизводство природных ресурсов характеризует не только рациональное, но и неистощительное природопользование. В последнем случае речь идет о стабильном или неизменном состоянии экологических систем. В то же время разумно, чтобы применительно к «рациональности» как к оптимуму они наращивали свои качественные и количественные свойства. Отличие состоит в том, что рациональное природопользование помимо воспроизводства направлено прежде всего на увеличение устойчивости экологических систем.

II подход. Существует точка зрения о том, что рациональное природопользование — это пользование природой, которое вообще *исключает какое-либо негативное воздействие на нее человека*. Так, С. П. Александрова, В. М. Степанов (1998) указывают на то, что «природопользование будет рациональным в том случае, если оно предупреждает и в конечном счете исключает вредное влияние хозяйственной деятельности, ее результатов на природу и здоровье человека»²¹. Однако сложно обеспечить полное отсутствие негативного антропогенного воздействия на природную среду. За счет трансграничных переносов загрязняющих веществ загрязнения обнаруживаются в самых отдаленных от человека уголках природы. В то же время предупреждение вредного влияния хозяйственной дея-

¹⁵ Новиков В. К., Абрамова Е. А. Основы рационального природопользования на водном транспорте. М. : Альтаир-МГАВТ, 2014. С. 42—43.

¹⁶ См.: Реймерс Н. Ф. Природопользование : словарь-справочник. М. : Мысль, 1990. С. 405.

¹⁷ Фоменко Г. А., Фоменко М. А. Глобализация целей устойчивого развития и информационное обеспечение в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды // Хартия Земли — практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития : сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию реализации принципов Хартии Земли в Республике Татарстан. Казань : Татарское книжное издательство, 2016. С. 70.

¹⁸ См.: например, Хандогина Е.К., Герасимова Н.А., Хандогина А. В. Экологические основы природопользования : учебное пособие. 2-е изд. М. : Форум, Инфра-М, 2016. С. 9.

¹⁹ См.: Худяков Г. И. Концепция ноосферных структур. Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1993. С. 16.

²⁰ См.: Астахов А. Д., Диколенко Е. Я., Харченко В. А. Экологическая безопасность и эффективность природопользования. 2-е изд., стер. М. : Горная книга ; изд-во Московского государственного горного университета, 2009. С. 51.

²¹ Александрова С.П., Степанов В. М. Рациональное природопользование и эффективность производства. Вопросы охраны окружающей среды в учебном процессе : методические рекомендации. Ленинград, 1998. С. 7.



тельности на природные комплексы и объекты представляет собой всего лишь одну из характеристик рационального их использования.

III подход. Другие ученые в качестве рационального природопользования признают такое взаимодействие человека с природой, при котором происходит *увеличение устойчивости (продуктивности) экологической системы*. Например, Б. А. Быков считает, что «рациональное природопользование исходит из необходимости в максимальной степени сохранить установившиеся глобальные и экосистемные закономерности и процессы и должно стремиться изменять их без ущерба среды обитания человека и других организмов, при этом *преимущественно в направлении увеличения общей продуктивности естественных и антропогенных экосистем* (курсив мой. — Е. Л.)»²². Перед нами не просто безопасное природопользование, а то пользование природой, которое не только не наносит вред окружающей среде, но и повышает способность экологических систем противостоять внешним воздействиям.

В урбанистической экологии разрабатывается новая концепция «развивающаяся устойчивость». Б. К. Кочуров, И. В. Ивашкина (2015) под развивающейся устойчивостью региона, города предлагают понимать их способность осуществлять в полной мере социально-экономические и экологические функции без нанесения ущерба природным и освоенным ландшафтам, градостроительным и инфраструктурным объектам, успешно не только противостоять, но и усиливать, наращивать свою устойчивость к внутренним и внешним факторам²³. Следовательно, в условиях постоянного обострения экологических проблем необходимо обеспечивать не просто воспроизводство, а непрерывное усиление экологической устойчивости именно в процессе пользования природными богатствами. Целесообразно увеличить правовое и экономическое стимулирование указанной разновидности природопользования.

В. В. Тетельмин, В. А. Язев (2012) рациональность природопользования характеризуют через оптимальность²⁴. Однако они не раскрывают, что же подразумевать под последней? Считаем, что увеличение устойчивости связей экологической системы как раз и подпадает под оптимальность, т.е. наибольшую экологическую эффективность при пользовании природой.

Приведенные подходы представителей естественных наук следует использовать при построении правовой модели обеспечения рационального природопользования. Негативное антропогенное воздействие на природную среду настолько велико, что человек вышел за пределы несущей экологической емкости биосферы, поэтому в эколого-правовой действительности возникла реальная необходимость в детализации природопользования и выделении его разновидностей на

²² Быков Б. А. Экологический словарь. Алма-Ата : Наука, 1983. С. 143—144.

²³ См.: Кочуров Б. И., Ивашкина И. В. Развивающаяся устойчивость: стратегия развития городов и регионов // Хартия Земли — практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития. С. 25 ; Кочуров Б. И., Ивашкина И. В. Урболоиды Москвы и их пространственная трансформация // Экология урбанизированных территорий. 2015. № 2. С. 48—54.

²⁴ Тетельмин В. В., Язев В. А. Рациональное природопользование : учебное пособие. Долгопрудный : Интеллект, 2012. С. 188.

нормативном уровне. В целях дифференциации и детализации эколого-правового регулирования предлагаем рассматривать рациональное природопользование как один из видов природопользования. Полагаем, что в зависимости от степени эффективности пользования природой следует выделить следующие виды природопользования: 1) *рациональное*, 2) *неистощительное (устойчивое)*, 3) *деградационное*.

Деградационное природопользование — пользование природой, осуществляемое с нарушением экологических требований, содержащихся в законодательстве, и приводящее к гибели экологических систем или их составляющих (устойчивому негативному изменению природной среды). *Неистощительное природопользование* — пользование природой в пределах экологической емкости экологической системы, когда она способна переработать поступающие загрязняющие вещества²⁵ и воспринять иную антропогенную нагрузку без угрозы для ее существования. *Рациональное природопользование* — пользование природой, приводящее к улучшению качественных, количественных характеристик экологической системы, т.е. увеличивает ее ассимиляционную емкость, устойчивость к негативным антропогенным воздействиям (своего рода эволюция экологической системы), а также максимально экономное и бережное отношение к невозобновимым природным ресурсам²⁶. Другими словами, рациональное природопользование не просто воспроизводит природно-ресурсный потенциал, а приводит к улучшению экологического состояния природной среды.

Основанием возникновения отношений по деградационному природопользованию является факт деградации экосистем, т.е. устойчивое негативное изменение окружающей среды. Пока указанное обстоятельство не произошло, отношения подпадают под сферу неистощительного природопользования. Предотвращение угрозы деградации естественных экологических систем, минимизация рисков их разрушения и гибели составляют неистощительное природопользование. Установление требований, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды направлены на поддержание неистощительного природопользования и превенцию наступления деградационного природопользования. Поэтому ст. 1 и 26 Федерального закона «Об охране окружающей среды», закрепляющие определения «нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов» и «нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды», соответственно, и содержащие указание на предупреждение деградации, характеризуют неистощительное природопользование.

Аналогичное регулирующее воздействие оказывает и ст. 62.4 Закона «Об охране окружающей среды», где содержится перечень мероприятий по защите лесов в границах лесопарковых зеленых зон с возможностью применения химических препаратов, не влекущих *деградации* естественных экологических си-

²⁵ Переработать их экологическая система может благодаря ассимиляционному потенциалу окружающей среды. Подробнее см.: Лунева Е. В. Правовая сущность ассимиляционного потенциала окружающей среды: постановка проблемы // Юрист. 2017. № 11. С. 30—35.

²⁶ Подробнее об этом см.: Лунева Е. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие и правовые критерии // Lex Russica. 2017. № 8. С. 66—67.



стем. То же самое следует сказать и об установлении охранных зон ООПТ (ст. 2, 15, 27 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»), направленных на минимизацию факторов риска, создающих угрозу деградации природным достопримечательностям в ООПТ.

Упомянутые эколого-правовые нормы показывают связь между неистощительным и деградационным природопользованием. При нарушении экологических требований, повлекших качественное ухудшение экологических систем, природопользование из неистощительного переходит в деградационное.

Отделение рационального от неистощительного природопользования становится целесообразным в силу необходимости оздоровления окружающей среды, улучшения ее снизившегося качества. Неистощительное природопользование, хотя и не приводит к деградации экологической системы, не дает максимального эффекта в использовании природой. Другими словами, рациональное природопользование является более результативным, чем неистощительный его вид.

Правовое значение такого размежевания отношений природопользования состоит в том, что каждый выделенный их вид нуждается в своем собственном правовом режиме. Например, рациональное природопользование как наиболее оптимальное и эффективное следует оснастить большим правовым стимулированием, нежели неистощительное природопользование. Деградационное природопользование подвергается системе правовых санкций, мерам оперативного воздействия, а также опосредуется правовыми средствами, связанными с экологическим страхованием, экономическим стимулированием прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, объявлением и установлением режима зон экологического бедствия. Следовательно, в зависимости от разновидности природопользования будет применяться преобладающее стимулирующее, ограничивающее или запрещающее эколого-правовое регулирование.

Рекомендуемое нами деление природопользования находит отголоски в эколого-правовой науке. Некоторые намеки на правовую классификацию отношений природопользования имеются в работах Л. Г. Ключановой (2016). При рассмотрении «права лесопользования» как вида права природопользования она делает акцент на возможной его систематизации: «особенно в контексте рассуждений о многоцелевом и эффективном, *неистощительном* и *рациональном* природопользовании»²⁷. Из приведенной цитаты видно, что ученый разделяет сравниваемые понятия.

В таком ракурсе не совсем логичным видится утверждение В. Н. Харькова (2016) о том, что одну из главных составляющих рационального природопользования образует целевое пользование природными ресурсами²⁸. Последнее характерно для неистощительного, а не для рационального природопользования. Дело

²⁷ Ключанова Л.Г. О некоторых семантических характеристиках понятия «право лесопользования» как вида права природопользования и формы реализации права на доступ к природным ресурсам // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 110—118.

²⁸ Харьков В. Н. Принцип деления земель на категории по целевому назначению как основное начало государственного управления в сфере использования и охраны земель // Современное право. 2016. № 9. С. 82—89.

в том, что природный ресурс может использоваться в соответствии с целевым назначением, но не приводить к увеличению его качественных и количественных характеристик, одновременно не создавая угрозы гибели экологической системы. Следовательно, целевое пользование природными ресурсами является составной частью неистощительного природопользования.

Неверным представляется отнесение Е. Ю. Ганевской (2015) общественных отношений, охраняемых статьями 250, 251, 255, 256—258.1, 260 Уголовного кодекса РФ, к отношениям по рациональному природопользованию²⁹. Дело в том, что загрязнение вод, атмосферы, нарушение правил охраны и использования недр, водных биологических ресурсов, незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, нарушение режима ООПТ и т.д. при определенных условиях (в случаях наличия квалифицирующих признаков) подпадают под деградационное природопользование. Значит, при анализе охраняемых уголовно-правовыми нормами отношений следовало бы говорить как минимум о природопользовании в целом, а не о рациональном его виде.

В законодательстве деградационное природопользование признано нерациональным (полный антипод рациональности). Например, в п. 1 ст. 77 Закона «Об охране окружающей среды»³⁰ закреплено, что вред окружающей среде причиняется в том числе и в результате нерационального использования природных ресурсов. Согласно приведенному законоположению, если экологический вред не причиняется, то хозяйственник точно использует природные ресурсы рационально. Но это не так! Ведь пользование природной может быть осуществлено не самым эффективным способом, при этом разрушение естественных экологических систем не произойдет. Другими словами, нерациональное — не только деградационное, но и неистощительное природопользование.

Поддержку выдвинутому суждению находим в судебной практике. На земельном участке сельскохозяйственного назначения ООО «Тамбовский бекон» разместило навоз. В требовании о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, выразившегося в порче почвы, было отказано на основании того, что размещение свиного навоза на земельном участке сельскохозяйственного назначения не повлекло «устойчивое негативное изменение окружающей среды в виде деградации естественных экологических систем и истощения природных ресурсов»³¹. Другими словами, предусмотренные законом основания для возникновения у ответчика обязательства для возмещения ущерба окружающей среде (между прочим, в размере 18 000 000 руб.!) отсутствовали. Очевидно, что размещение навоза на земельном участке сельскохозяйственного назначения — не самый эффективный способ его использования. Тем не менее причинение вреда окружающей среде такие действия не повлекли. Следовательно, в описанном случае речь идет о неистощительном природопользовании.

²⁹ См.: Гаевская Е. Ю. Уголовное право как средство обеспечения экологической безопасности // Российский юридический журнал. 2015. № 1. С. 117—123.

³⁰ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³¹ См.: постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.02.2018 № 19АП-5307/2015 по делу № А64-1443/2015 // СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был.



Аналогичен спор, когда земельный участок с видом разрешенного использования «для эксплуатации здания под административные цели» фактически использовался для размещения кафе и магазинов. Землепользователю было выдано предписание об устранении нарушения земельного законодательства. Заявление о признании недействительным предписания об устранении нарушения земельного законодательства удовлетворено правомерно, так как *способ использования земельного участка, осуществляемый истцом, не наносит вреда земельному участку и окружающей среде*³². Получается, что в обоснование решения суд принял во внимание отсутствие экологических последствий от использования земельного участка.

В статье 42 Земельного кодекса РФ закреплено требование, согласно которому обладатели земельных участков обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием, способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту. Считаем, что приведенная формулировка направлена на предотвращение только деградационного природопользования. К сожалению, ст. 42 ЗК РФ никак не стимулирует активное осуществление рационального природопользования. Здесь требуется самостоятельная полноценная система правовых стимулов.

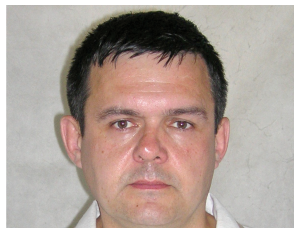
Выводы:

1. Междисциплинарное исследование эколого-правового регулирования рационального природопользования позволило определить правовую сущность наиболее эффективного пользования природой. Она состоит в увеличении качественных и количественных характеристик экологических систем в виде повышения их устойчивости к негативному воздействию природных и антропогенных факторов.
2. Выход за пределы права и обращение к результатам исследований естественных наук способствовали выделению следующих видов природопользования (в зависимости от степени эффективности пользования природой): 1) *рациональное*, 2) *неистощительное (устойчивое)*, 3) *деградационное*.
3. Правовое значение предложенной классификации отношений природопользования состоит в том, что каждый выделенный их вид нуждается в своем собственном правовом режиме. В зависимости от разновидности природопользования рекомендуем применять преобладающее стимулирующее, ограничивающее или запрещающее эколого-правовое регулирование.

³² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.04.2018 № 09АП-7877/2018 по делу № А40-227051/17 // СПС «КонсультантПлюс». Документ официально опубликован не был.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ващалова Т. В. Концепция рационального природопользования и ее развитие на современном этапе // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия «Экология и безопасность жизнедеятельности». — 2014. — № 1. — С. 37—46.
2. Воронцов А. П. Рациональное природопользование : учебное пособие. — М. : Тандем ; ЭКМОС, 2000. — 304 с.
3. Гаевская Е. Ю. Уголовное право как средство обеспечения экологической безопасности // Российский юридический журнал. — 2015. — № 1. — С. 117—123.
4. Генсирук С. А. Рациональное природопользование. — М. : Лесная промышленность, 1979. — 312 с.
5. Григорьева И. Ю. Основы природопользования : учебное пособие. — М. : Инфра-М, 2014. — 336 с.
6. Клюканова Л. Г. О некоторых семантических характеристиках понятия «право лесопользования» как вида права природопользования и формы реализации права на доступ к природным ресурсам // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 2. — С. 110—118.
7. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 96—103.
8. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. — 2015. — № 8. — С. 122—124.
9. Кочуров Б. И., Ивашкина И. В. Развивающаяся устойчивость: стратегия развития городов и регионов // Хартия Земли — практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития : сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию реализации принципов Хартии Земли в Республике Татарстан. — Казань : Татарское книжное изд-во, 2016. С. 25—28.
10. Кочуров Б. И., Ивашкина И. В. Урболандшафты Москвы и их пространственная трансформация // Экология урбанизированных территорий. — 2015. — № 2. — С. 48—54.
11. Лунева Е. В. Правовая сущность ассимиляционного потенциала окружающей среды: постановка проблемы // Юрист. — 2017. — № 11. — С. 30—35.
12. Лунева Е. В. Правовая характеристика биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника как самостоятельной особоохраняемой природной территории // Экологическое право. — 2018. — № 1. — С. 15—22.
13. Лунева Е. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие и правовые критерии // Lex Russica. — 2017. — № 8. — С. 61—72.
14. Новиков В. К., Абрамова Е. А. Основы рационального природопользования на водном транспорте. — М. : Альтаир-МГАВТ, 2014. — 244 с.



**Владимир Иванович
ЕВТУШЕНКО,**

заведующий базовой
кафедрой истории
государственного
строительства и права
в России и Белгородском
регионе Белгородского
государственного
национального
исследовательского
университета, к. ю. н.
77712@live.ru
308600, Россия, г. Белгород,
ул. Победы, д. 83



**Елена Александровна
КРАВЦОВА,**

доцент кафедры
гражданско-правовых
дисциплин Белгородского
юридического института
МВД России имени
И. Д. Путилина, к. ю. н.
543375@mail.ru
308600, Россия, г. Белгород,
ул. Горького, д. 71

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. С наступлением XXI в. научным сообществом все чаще поднимаются вопросы обеспечения экологических прав человека. Разработка действующего механизма их реализации является одной из приоритетных задач в каждой стране наряду с задачей экономического развития общества и повышения уровня жизни граждан. При этом проблемы экологии имеют не менее важное значение, чем проблемы экономические, поскольку при наличии даже высокоразвитых технологий и присутствии крайне загрязненной окружающей среды проблемы выживаемости человечества будут поставлены на первое место. Авторы статьи с исторической точки зрения рассматривают процесс закрепления экологических прав граждан в международном законодательстве и законодательстве РФ, а также выявляют ряд проблем, возникающих при их непосредственной реализации.

Ключевые слова: экологическое право, экологические права граждан, реализация экологических прав, право на благоприятную окружающую среду.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.148-155

V. I. EVTUSHENKO,

*head of the base Department history of state building and law in Russia
and Belgorod region National research University
«Belgorod state national research University», PhD in Law
77712@live.ru
308600, Russia, Belgorod, ul. Victory, 83*

E. A. KRAVTSOVA,

*Associate Professor of civil law disciplines Belgorod law Institute of the Ministry
of internal Affairs of Russia name I. D. Putilin, PhD in Law
543375@mail.ru
308600, Russia, Belgorod, ul. Gorky, 71*

HISTORICAL BACKGROUND AND MODERN PROBLEMS OF LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *With the advent of the twenty-FIRST century, the scientific community is increasingly raising issues of environmental human rights. The development of the existing mechanism for their implementation is one of the priorities in each country, along with the task of economic development of society and improving the living standards of citizens. At the same time, environmental problems are no less important than economic problems, because with the presence of even highly developed technologies and the presence of extremely polluted environment, the problems of human survival will be put in the first place. The authors of the article from a historical point of view consider the process of consolidation of environmental rights of citizens in the international legislation and legislation of the Russian Federation, as well as identify a number of problems arising from their direct implementation.*

Keywords: *environmental law, environmental rights of citizens, the implementation of environmental rights, the right to a favorable environment.*

Человечество сравнительно недавно задумалось о том, какой вред окружающей среде оно наносит своими действиями, и как этот вред в конечном итоге отражается на каждом конкретном индивидууме. Это связано с тем, что до XX в. количество промышленных производств было относительно небольшим и не причиняло существенного вреда окружающей среде.

Две мировые войны привели к осознанию уникальности и ценности человеческой жизни, необходимости закрепления основных прав человека в международных актах и дополнительной защиты их на международном уровне. Генеральной Ассамблеей ООН были приняты Всеобщая декларация прав человека (10.12.1948) и Международный пакт о гражданских и политических правах (16.12.1966). Несмотря на то, что указанные акты были направлены на обеспе-

чение прав каждого человека, экологические права в них отсутствовали. Проблема обеспечения экологических прав на международном уровне, равно как и в национальных законодательствах, еще не обсуждалась и не получила своего закрепления.

Первые шаги международного сообщества в направлении охраны окружающей среды были сделаны в 1948 г., когда во Франции была созвана Учредительная ассамблея Международного союза охраны природы (МСОП). МСОП стал первой международной экологической организацией, которая занималась такими вопросами, как выявление исчезающих видов животных и растений, сохранение биоразнообразия, проведение просветительской работы в сфере охраны природы. Его деятельность во многом послужила тому, что государства стали задумываться о сохранении и восстановлении собственной природы, обеспечении благоприятной среды для собственных граждан. В Великобритании, США, Канаде и ряде других государств появились учреждения, целью деятельности которых стало решение вопросов улучшения экологической обстановки в стране.

В то же время ухудшение общемировой экологической обстановки привело к осознанию необходимости принятия совместных усилий всех государств для обеспечения человечеству благоприятных условий жизни.

Впервые на международном уровне экологические права человека получили свое закрепление в Африканской Хартии прав человека и народов, принятой в 1981 г., ст. 24 которой устанавливала, что «все народы имеют право на общий удовлетворительный уровень окружающей среды, благоприятствующий их развитию»¹. На Генеральной Ассамблее ООН в 1972 г. была принята Декларация по проблемам окружающей человека среды, на которой было признано «право человека на свободу, равенство и адекватные условия жизни в окружающей среде»². Пункт 2 преамбулы данного международного документа устанавливал: «Сохранение и улучшение качества окружающей человека среды является важной проблемой, влияющей на благосостояние народов и экономическое развитие всех стран мира, это является выражением воли народов всего мира и долгом правительств всех стран»³.

Анализируя содержание и значение данного документа, И. А. Цвериганашвили писал: «Декларация позволила впервые создать рамки новой всеобщей программы по работе о природе планеты, начать выработку инициатив по решению конкретных экологических вопросов и проблем окружающей среды на уровень политического диалога»⁴.

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро была проведена Конференция ООН по охране окружающей среды, на которой была принята Декларация по охране окружаю-

¹ Африканская Хартия прав человека и народов (Найроби, 26.06.1981) // СПС «ГАРАНТ».

² Стокгольмская декларация (принята в г. Стокгольме 16.06.1972 на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды) // Действующее международное право. М. : Московский независимый институт международного права, 1997. Т. 3. С. 682—687.

³ Стокгольмская декларация. С. 687.

⁴ Цвериганашвили И. А. Стокгольмская конференция 1972 г. и ее роль в становлении международного экологического сотрудничества // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. 2016. № 1. С. 89—94.

щей среды и развитию⁵. Принцип 1 Декларации закрепил положение о том, что в центре внимания непрерывного развития находятся люди, и они имеют право на здоровую жизнь в гармонии с природой. Принцип 10 указанной Декларации закрепил право граждан на доступ к информации о состоянии окружающей среды и возможность отстаивать свои экологические права с помощью судебной защиты.

Экологические права человека стали получать все большее распространение и широко внедряться в национальные законодательства.

В России при разработке ныне действующей Конституции РФ ее создатели также учли мировой опыт по закреплению экологических прав граждан и внесли в текст Конституции статью 42, которая содержит три основных права человека в сфере экологии.

К ним относятся:

- право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду;
- право человека и гражданина на доступ к экологической информации;
- право человека и гражданина на возмещение вреда, причиненного гражданину экологическим правонарушением.

Если провести сравнительный анализ закрепленных в международных документах экологических прав граждан, то можно сделать вывод о том, что права граждан, сформулированные в Конституции РФ, несколько уже, чем закрепленные в международных документах.

Так, принцип 10 Декларации по охране окружающей среды и развитию 1992 г. установил, что гражданам «обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты». Кроме того, он установил право граждан на участие в решении вопросов, затрагивающих вопросы экологии.

Однако следует заметить, что экологические права граждан в Российской Федерации получили свое развитие и закрепление в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»⁶, который в ст. 11 конкретизирует права граждан в экологической сфере. Также дополнительное закрепление экологических прав граждан осуществляется в нормативных предписаниях Водного и Лесного кодексов РФ, федеральных законах «О радиационной безопасности населения»⁷, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁸ и др.

Тем не менее, как справедливо заметила Е. В. Матвеева, «реализация экологических прав граждан зависит от эффективности правового инструментария, который позволил бы права на бумаге воплотить в поведение участников соот-

⁵ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) // Действующее международное право. М. : Московский независимый институт международного права, 1997. Т. 3. С. 687—692.

⁶ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁷ Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

⁸ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

ветствующих правоотношений»⁹. Без закрепленного в нормативных актах и четко работающего механизма реализации экологических прав граждан они остаются лишь декларациями, не имеющими юридической наполненности.

Механизмы реализации экологических прав граждан прописываются как в вышеупомянутых федеральных законах, устанавливающих те или иные экологические права граждан, так и в ряде других, нормативные предписания которых направлены непосредственно на реализацию данных прав. Соответственно, в целях стратегического планирования данной деятельности приняты и реализуются государственные и федеральные целевые программы, другие долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные стратегические документы¹⁰.

Например, право граждан на доступ к экологической информации конкретизировано в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹¹, ст. 8 которого устанавливает право любого гражданина как самостоятельно искать необходимую информацию в любых доступных ему источниках, так и обращаться в органы местного самоуправления и органы государственной власти за ее предоставлением. При этом п. 4 данной статьи устанавливает, что доступ к информации, затрагивающей права человека, ограничен быть не может. При этом ст. 5.39 КоАП РФ устанавливает административную ответственность для лиц, которые данную информацию не предоставили, тем самым гарантируя ее предоставление угрозой наказания.

Механизм реализации права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, установлен в ст. 75—80 Закона «Об охране окружающей среды» и в гл. 59 Гражданского кодекса РФ. Кроме того, дополнительные гарантии реализации данного права закреплены в ст. 11 Закона «Об охране окружающей среды», в которой сказано, что граждане имеют право подавать в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

При этом для подачи такого иска в суд не обязательно быть лицом, непосредственно пострадавшим от экологического правонарушения, такой иск может быть подан любым заинтересованным лицом на основании ст. 46 ГПК РФ, которая устанавливает, что в случаях, предусмотренных законом, в качестве истца могут выступать лица в защиту неопределенного круга лиц. Право граждан подавать иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде (иски в пользу неопределенного круга лиц), подтверждено также постановлением Пленума Верховного Суда РФ¹².

⁹ *Матвеева Е. В.* Правовой механизм реализации экологических прав граждан в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 7.

¹⁰ См.: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации. // *Lex Russica*. 2016. № 6. С. 170—183.

¹¹ Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // *СЗ РФ*. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

¹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 2018. № 2.

Тем не менее современные ученые указывают на то, что механизм возмещения экологического вреда в данный момент недостаточно разработан и нуждается в усовершенствовании¹³. Так, удовлетворение иска в пользу неопределенного круга лиц не дает права лицам, непосредственно пострадавшим от экологического правонарушения, права на получение компенсации. Оно лишь создает правовую базу для обращения в суд пострадавших с исками о компенсации причиненного им вреда. Методики расчета размера вреда, причиненного гражданам экологическими правонарушениями, отсутствуют. Для доказательства причинения такого вреда необходимо каждому гражданину проходить экспертизу, в процессе которой будут установлены причинно-следственные связи между экологическим правонарушением и причиненным вредом, а также его размер. Сложность и дороговизна такой экспертизы, а также отсутствие специалистов создают значительные трудности при доказывании гражданами факта причинения и размера такого вреда.

Однако наиболее сложным для разработки и обеспечения, на наш взгляд, остается механизм реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Понятие благоприятной окружающей среды закреплено законодательно. Согласно ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды» «благоприятная окружающая среда — окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов».

Рассматривая понятие «благоприятная окружающая среда», Н. В. Жукова указывает, что смысл данного понятия «раскрывается через указание на то, что государство устанавливает различные нормативы и пределы допустимого воздействия на нее, при которых ее качество позволит устойчиво функционировать естественным экологическим системам»¹⁴.

Действительно, практически все нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» направлены на установление механизма реализации данного права. В данном Законе устанавливаются основы нормирования в сфере окружающей среды, пределы возможного воздействия на нее, устанавливаются виды объектов, которые могут причинить вред окружающей среде, основания и общие правила возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в том числе и накопленного экологического вреда, и т.д.

Следует обратить внимание на то, что практически половина норм данного Закона являются бланкетными, отсылающими нас к другим нормативным актам.

¹³ См.: Данилова Н. В. Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2015. № 3. С. 3—6; Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. 2016. № 8. С. 130—140; Кравцова Е. А. Особенности возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью человека экологическими правонарушениями // Гражданское законодательство России: проблемы, перспективы и направления развития на современном этапе : материалы межвузовской конференции 25 мая 2017 г. Белгород, 2017. С. 36—40.

¹⁴ Жукова Н. В. О понятии механизма обеспечения реализации права граждан на благоприятную окружающую среду и недостатках его действия в России // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 172—179.

К примеру, ст. 4.2 Закона обозначает существование четырех категорий объектов по степени негативного влияния на окружающую среду, однако критерии, по которым тот или иной объект относится к той или иной категории негативного воздействия, устанавливаются Правительством РФ. Правительством также устанавливаются ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду (п. 2 ст. 16.3), нормы и правила в области охраны окружающей среды (ст. 29), перечень озоноразрушающих веществ (ст. 54) и т.д.

На сегодняшний день практически все акты, к которым отсылают нормы вышеупомянутого Закона, приняты. Исключение составляют нормативы антропогенной нагрузки на окружающую среду. В настоящее время такие нормативы существуют лишь в отношении озера Байкал. Также в настоящее время не разработаны таксы и методики по расчету причиненного вреда в результате загрязнения атмосферного воздуха и в результате причинения вреда гражданам экологическими правонарушениями.

Н. В. Жукова указывает на то, что само принятие нормативов вредного воздействия на окружающую среду нарушает право граждан на благоприятную окружающую среду. Однако, на наш взгляд, существование данных нормативов необходимо. К сожалению, в настоящее время невозможно осуществлять хозяйственную и производственную деятельность без оказания воздействия на окружающую среду. Даже самые новейшие технологии сводят такое воздействие к минимуму, но не могут обеспечить полную сохранность окружающей среды. Существование же нормативов позволяет контролировать деятельность предприятий и использовать получаемые от предприятий платежи для восстановления окружающей среды.

Отрицательным моментом в данном случае является то, что денежные средства, собираемые в результате негативного воздействия на окружающую среду, не являются целевыми средствами. Их можно потратить не только на компенсацию вреда, причиненного окружающей среде, но и на любые другие цели. Данный пробел в законодательстве нуждается в устранении. Такие платежи должны аккумулироваться на особых счетах и использоваться строго по назначению.

Осознание существующих экологических проблем привело к тому, что органы государственной власти приняли ряд стратегических решений, направленных на комплексное решение назревших экологических проблем. В частности, были приняты Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработан проект Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года¹⁵.

В заключение хотелось бы отметить, что Россия уверенно идет по пути осознания существующих экологических проблем и поиска путей их решения. Об этом свидетельствуют не только выводы российских ученых, но и данные иностранных специалистов. Так, специалистами Центра экологической политики и права при Йельском университете раз в два года составляется экологический рейтинг стран, который учитывает анализ различных аспектов состояния окружающей среды

¹⁵ См.: *Евтушенко В. И., Шпаковский Ю. Г.* Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам // *Lex Russica*. 2017. № 10 (131). С. 47—57.

и здоровья населения, мониторинг эффективности проводимой государством экологической политики и другие факторы. В данном рейтинге Россия в 2014 г. заняла 73-е место, в разделе «Страны со средним уровнем экологической эффективности». В 2016 г. Россия заняла уже 32-е место, передвинувшись в раздел «Страны с высокой экологической эффективностью». Все это свидетельствует о том, что в России больше внимания стало уделяться экологическим проблемам и намеченные пути их решения являются достаточно эффективными, чтобы в дальнейшем государство смогло полностью обеспечить своим гражданам право на благоприятную окружающую среду.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Данилова Н. В. Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. — 2015. — № 3. — С. 3—6.
2. Евтушенко В. И., Шпаковский Ю. Г. Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам // Lex Russica. — 2017. — № 10 (131). — С. 47—57.
3. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. — 2016. — № 8. — С. 130—140.
4. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации. // Lex Russica. — 2016. — № 6. — С. 170—183.
5. Жукова Н. В. О понятии механизма обеспечения реализации права граждан на благоприятную окружающую среду и недостатках его действия в России // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 11. — С. 172—179.
6. Кравцова Е. А. Особенности возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью человека экологическими правонарушениями // Гражданское законодательство России: проблемы, перспективы и направления развития на современном этапе : материалы межвузовской конференции 25 мая 2017 г. — Белгород, 2017. — С. 36—40.
7. Матвеева Е. В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.
8. Цвериганашили И. А. Стокгольмская конференция 1972 г. и ее роль в становлении международного экологического сотрудничества // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. — 2016. — № 1. — С. 89—94.



**Марина Сергеевна
ЛИЗИКОВА,**

научный сотрудник сектора
предпринимательского
и корпоративного права
Института государства
и права РАН, кандидат
юридических наук
lizikova_m@mail.ru
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ РЕАГИРОВАНИЯ В СЛУЧАЕ ЯДЕРНЫХ АВАРИЙ

Аннотация. В статье рассматривается обновленный с учетом опыта реагирования на аварию на АЭС «Фукусима-Дайити» международно-правовой режим реагирования в случае ядерных аварий, выявляются проблемы практической реализации предусмотренных мероприятий в этой области, подчеркиваются актуальность вопросов совершенствования международного режима реагирования в случае ядерной аварии, а также важность улучшения согласованности подходов и координации международного сотрудничества в данной сфере.

Ключевые слова: ядерная авария, ядерная и радиологическая аварийная ситуация, МАГАТЭ, атомная энергетика, ядерная безопасность, АЭС «Фукусима-1», международное сотрудничество, меры готовности и реагирования, ядерная безопасность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.156-162

M. S. LIZIKOVA,

Researcher of the Business and Corporate Law Sector of the Institute of State and
Law of the Russian Academy of Sciences, PhD in law
lizikova_m@mail.ru

119019, Russia, Moscow, ul. Znameka, 10

INTERNATIONAL LEGAL REGIME OF NUCLEAR ACCIDENT RESPONSE

Abstract. The article considers information of the updated international legal regime of response in case of nuclear accidents taking into account the experience of response to the accident at the Fukushima Daiichi NPP, identifies the problems of practical implementation of the envisaged measures in this area, emphasizes the relevance of improving the international regime of response in case of a nuclear accident, as well as the importance of improving the coherence of approaches and coordination of international cooperation in this area.

Keywords: nuclear accident, nuclear and radiological emergency, IAEA, nuclear power, nuclear power plant "Fukushima-1", nuclear safety, nuclear facilities, international cooperation, preparedness and response measures, nuclear safety.

С момента зарождения атомной энергетики вопросы ее безопасности не вызывали сомнений. Однако нельзя недооценивать, какие разрушительные последствия для окружающей среды и людей может нести в себе мирный атом без должного технического и правового регулирования всех аспектов ядерной безопасности¹.

Аварии на АЭС послужили своеобразным «индикатором» эффективности системы международного регулирования ядерной безопасности, одним из элементов которой является международно-правовой режим реагирования в случае ядерных аварий. Так, следствием аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г. явилось осознание международным сообществом необходимости создания системы международного реагирования в случае ядерных аварий.

Выработанный международно-правовой режим базируется на положениях Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г. и Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г. и вступает в действие в случае любой ядерной аварии, произошедшей на земле, на море или в космосе, сопровождающейся трансграничным неконтролируемым выбросом радиоактивных веществ. Согласно установленным требованиям государство-участник обязуется незамедлительно оповестить об аварии все заинтересованные стороны. При этом четко регламентирован не только характер информации, но и способ ее передачи.

Особая роль отведена МАГАТЭ, на которое возложены обязанности выступать в качестве центрального пункта связи, а также обязанности по ведению перечня компетентных органов и пунктов связи, ответственных за направление и получение оповещений и информации; проведению исследований возможности и целесообразности надежной системы радиационного контроля; передаче государствам и международным организациям информации об аварии и ее характере и др. С целью выполнения возложенных на него обязательств в рамках МАГАТЭ были созданы Международная шкала ядерных и радиологических событий (INES), Комплексный центр по инцидентам и аварийным ситуациям, Сеть реагирования и оказания помощи (RANET).

Однако события, произошедшие на японской АЭС «Фукусима-1», выявили существенные недостатки в механизме международного реагирования в случае ядерных аварий, в частности: отсутствие в вышеназванных международных договорах требований, предъявляемых к объему, срокам и формату предоставления информации о ядерной аварии; отсутствие установленной ответственности государства-участника за своевременность и достаточность мер реагирования при возникновении аварии для минимизации ее последствий; отсутствие четкого регламента координации действий между государственными органами и эксплуатирующей организацией в условиях управления аварией и снижения уровня ее последствий².

¹ Подробнее см.: Лизикова М. С. Ядерная безопасность в системе общей глобальной безопасности // Управление безопасностью и рисками : сборник статей. М., 2004. С. 100—110.

² См.: Укрепление международно-правовой базы ядерной безопасности в свете уроков «Фукусимы» // Безопасность ядерных технологий и окружающей среды. 2011. № 2 ; Супатаева О. А. Уроки Фукусимы: усиление международно-правовых требований по ядерной

После аварии на АЭС «Фукусима-1» Россия, Швейцария и ряд других государств выступили с инициативами по укреплению международно-правового режима ядерной безопасности путем внесения поправок и изменений в Конвенцию о ядерной безопасности 1994 г. и Конвенцию об оперативном оповещении о ядерной аварии. Результатом этих инициатив стало одобрение ряда решений по повышению эффективности механизмов, предусмотренных в них.

Значимым событием в деле укрепления ядерной безопасности явилось принятие Венского заявления по ядерной безопасности 2015 г.³, направленного на предотвращение аварий и смягчение радиологических последствий на этапе проектирования, выбора площадки и строительства АЭС. Его положения указывают также на необходимость проведения комплексных и систематических оценок АЭС и учета норм безопасности МАГАТЭ в национальных нормативных актах.

С целью укрепления системы международного реагирования в случае ядерных аварий МАГАТЭ был разработан План действий по ядерной безопасности⁴, который «ознаменовал своего рода новый этап в деятельности МАГАТЭ в области ядерной безопасности и вообрал в себя программу по ее укреплению во всем мире»⁵.

Относительно непосредственно рассматриваемого вопроса Планом предусмотрен и к настоящему времени реализован ряд преобразований режима реагирования в случае ядерной аварии. Эти изменения в первую очередь касаются расширения роли МАГАТЭ в деятельности по поддержанию и укреплению международного и национальных режимов оперативного оповещения и своевременного реагирования, и направлены на выработку эффективных методов, стратегий и механизмов уведомления и передачи информации, а также на расширение содействия и помощи государствам-членам в создании и укреплении национальных режимов и программ реагирования в аварийных ситуациях.

В первую очередь здесь следует отметить наделение МАГАТЭ новой функцией — осуществлять анализ и прогнозирование потенциального развития событий при аварии и (или) оценке ее возможных последствий⁶.

В рамках реализации Плана и дальнейшей деятельности по извлечению уроков из аварии на АЭС «Фукусима-1» усовершенствованы существовавшие до инцидента 2011 г. и созданы новые элементы механизма реагирования в случае ядерной аварии. В частности, расширены возможности и функции сети реагирова-

безопасности и их имплементация в российское законодательство // URL: <http://igpran.ru/articles/3222/> (дата обращения: 10.09.2018).

³ Венское заявление по ядерной безопасности (INFCIRC/872) // URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc872_rus.pdf.

⁴ IAEA Action Plan on Nuclear Safety 201 // URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/actionplanns.pdf>.

⁵ Сурчина С. И. Координация международных усилий в области ядерной безопасности на площадке МАГАТЭ в постфукусимский период // Вестник Московского ун-та. Серия 25 «Международные отношения и мировая политика». 2017. № 1. С 128.

⁶ Доклад Генерального директора МАГАТЭ «Авария на АЭС «Фукусима-дайити» // URL: <https://www.pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/SupplementaryMaterials/P1710/Languages/Russian.pdf>.

ния и оказания помощи RANET; обновлен план реагирования при радиационных инцидентах и аварийных ситуациях REPLIE; осуществляется пересмотр шкалы INES; создана унифицированная система USIE, предназначенная для сбора информации об инцидентах и чрезвычайных ситуациях на ядерных объектах; обновлены серии изданий МАГАТЭ по аварийной готовности и реагированию; разработано руководство по официальным механизмам связи в случае инцидентов и аварийных ситуаций (IEcomm); осуществляется миссия EPREV, направленная на оказание помощи странам в анализе и самооценке национальных систем аварийной готовности и реагирования; для обмена данными во время ядерного или радиационного инцидента разработана и введена в действие Международная информационная система по радиационному мониторингу (ИРМИС); в целях информирования об аварийных ситуациях создан веб-сайт «Унифицированная система обмена информацией об инцидентах и аварийных ситуациях» (УСОИ), прорабатываются вопросы информационной работы с населением во время ядерного или радиационного инцидента и др.

Еще одним направлением реализации Плана явился пересмотр требований безопасности МАГАТЭ, касающихся аварийной готовности и реагирования. Принятые в 2002 г. документы серии норм безопасности МАГАТЭ NoGS-R-2 и NoGS-G-2.1 были переработаны с учетом выводов, сделанных в ходе реагирования на аварию на АЭС «Фукусима-1», а также рекомендаций Международной комиссии по радиологической защите. Особое внимание в обновленных требованиях безопасности уделено готовности и реагированию в случае ядерной или радиологической аварийной ситуации (в том числе в отношении перехода к ситуации существующего облучения), а также смягчению ее последствий со стороны международных организаций соответствующего профиля, а также межведомственной координации, которая должна осуществляться через Межучрежденческий комитет по радиологическим и ядерным аварийным ситуациям (ИАКРНЕ).

С целью всемирной согласованности мер по обеспечению готовности и реагирования в случае ядерной и радиологической аварийной ситуации государствам году — участникам Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации и Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии рекомендовано использовать данные требования МАГАТЭ путем принятия соответствующего законодательства и регулирующих положений, а также надлежащего их применения на практике.

Также Агентством проводятся регулярные учения по аварийному реагированию с участием национальных органов и международных организаций в рамках мероприятий ConvEx, направленных на практическую реализацию оперативных механизмов осуществления Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации. Такие учения являются востребованными государствами — членами МАГАТЭ, и количество участников в них ежегодно возрастает. Так, например, в 2015 г. в ConvEx-2a приняло участие 46 государств, а в 2016 — уже 51⁷. Крупнейшими же за всю историю стали учения, прошедшие в Венгрии

⁷ Обзор ядерной безопасности — 2017. GC (61)/INF/5. Вена : МАГАТЭ, 2017. С. 59.

21.06.2017, в которых приняли участие представители 82 стран и 11 международных организаций⁸.

Однако, несмотря на высокую вовлеченность государств в дело укрепления международного режима реагирования в случае ядерной аварии, практическая реализация мероприятий в этой области сталкивается с рядом проблем. В частности, не все государства присоединились к конвенциям по ядерной безопасности или ратифицировали их (в случае уже присоединившихся к ним государств).

Кроме того, не все государства выполняют полностью и в установленные сроки принятые на себя обязательства. Показательно, что в работе 6-го Совещания договаривающихся сторон Конвенции по ядерной безопасности, из 76 договаривающихся сторон не принимали участия 7. Предусмотренное положением ст. 5 Конвенции о ядерной безопасности требование о предоставлении национально-го доклада не выполнили 11 договаривающихся сторон, 22 договаривающиеся стороны нарушили установленные сроки предоставления доклада, 34 стороны не представили вопросов и замечаний⁹. В работе следующего Совещания откликнулось на призыв МАГАТЭ обратить внимание на обязанности и обязательства договаривающихся сторон Конвенции о ядерной безопасности рекордное число договаривающихся сторон — 77 из 80, однако многие из них при подготовке и презентации своих докладов не учли принятое ранее определение надлежащей практики и применяли различные подходы, что привело к отклонению приводимых ими примеров¹⁰.

В числе уроков, извлеченных из аварии на АЭС «Фукусима-дайити», отмечена необходимость неукоснительного соблюдения положений ст. 7 Конвенции об оповещении и ст. 4 Конвенции о помощи, предусматривающих постоянное обновление перечней официально назначенных пунктов связи и поддержание их в готовности с целью незамедлительного предоставления информации в случае запроса со стороны Агентства. Однако не все государства откликнулись на рекомендации МАГАТЭ назначить пункты связи, содержащиеся в «Практическом руководстве по связи в случае инцидентов и аварийных ситуаций»¹¹, а также назначить пункты связи для координации деятельности с Международной ин-

⁸ IAEA Tests Global Emergency Response in Largest Ever Nuclear Accident Simulation // URL: <https://www.iaea.org/newscenter/news/iaea-tests-global-emergency-response-in-largest-ever-nuclear-accident-simulation>.

⁹ 6-е Совещание договаривающихся сторон Конвенции о ядерной безопасности по рассмотрению 24 марта — 4 апреля 2014 года. Вена, Австрия. Краткий доклад. CNS/6RM/2014/11_Final // URL: www-ns.iaea.org/downloads/ni/safety_convention/2014-cnc-summary-report-russian-final.pdf.

¹⁰ 7-е Совещание договаривающихся сторон Конвенции о ядерной безопасности по рассмотрению 27 марта — 7 апреля 2017 года. Вена, Австрия. Краткий доклад. CNS/7RM/2017/08_Final // URL: www-ns.iaea.org/downloads/ni/safety_convention/2017-cnc-summary-report-russian-final.pdf.

¹¹ Практическое руководство по связи в случае инцидентов и аварийных ситуаций. Серия изданий МАГАТЭ по аварийной готовности и реагированию. EPR-IEComm 2012 // URL: http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/EPR_2012-R_IEC_web.pdf (дата обращения: 10.09.2018).

формационной системой по радиационному мониторингу ИРМИС¹². Более того, несмотря на очевидность жизненной важности скорости получения информации об аварийных ситуациях, проводимые МАГАТЭ проверки выявили, что из существующих пунктов связи около 40 % не отвечают на запросы в установленный срок и еще 20 % не выходят на связь вовсе¹³.

Исполнение предусмотренного ст. 2 Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации положения о предоставлении помощи другим государствам-участникам также заслуживает пристального внимания. Несмотря на отмеченную в Докладе Генерального директора МАГАТЭ необходимость включения участия существующих механизмов оказания международной помощи в национальную деятельность по обеспечению аварийной готовности, выработку механизмов запроса и получения помощи либо в формате двусторонних соглашений, либо в формате вышеупомянутой Конвенции¹⁴, всего $\frac{1}{3}$ (31 из 112) государств — участников Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации зарегистрировала свой национальный потенциал оказания помощи в Сети реагирования и оказания помощи РАНЕТ¹⁵.

Также серьезными проблемами по-прежнему остаются сложность выработки законодательной и нормативной базы, отвечающей обязательствам, вытекающим из положений Конвенций, а также практическая реализация принципа эффективного разделения функций регулирующего органа и функций других органов, осуществляющих деятельность в области использования ядерной энергии, выработанного на основе анализа уроков аварии на АЭС «Фукусима-дайити».

Таким образом, вопросы совершенствования международного режима реагирования в случае ядерной аварии сохраняют свою актуальность как для МАГАТЭ, так и для государств и международных организаций, а мероприятия по повышению его эффективности носят планомерный и долгосрочный характер. Следует заметить, что насколько бы продуманным и проработанным ни был режим реагирования, он никогда не станет эффективным при несоблюдении его участниками принятых на себя обязанностей и невыполнении рекомендаций. Деятельность, направленная на укрепление международно-правового режима реагирования в случае ядерной аварии, требует преодоления обозначенных проблем и улучшения согласованности подходов и координации международного сотрудничества.

¹² См.: Обзор ядерной безопасности — 2017. GC (61)/INF/5. Вена : МАГАТЭ, 2017. С. 3, 53—54.

¹³ См.: Обзор ядерной безопасности — 2016. GC (60)/INF/5. Вена : МАГАТЭ, 2016. С. 54 ; Обзор ядерной безопасности — 2017. С. 59.

¹⁴ Доклад Генерального директора МАГАТЭ «Авария на АЭС «Фукусима-дайити»».

¹⁵ Обзор ядерной безопасности — 2017. С. 54.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Лизикова М. С.* Ядерная безопасность в системе общей глобальной безопасности // Управление безопасностью и рисками : сборник статей. — М., 2004. — С. 100—110.
2. Обзор ядерной безопасности — 2016. GC (60)/INF/5. — Вена : МАГАТЭ, 2016.
3. Обзор ядерной безопасности — 2017. GC (61)/INF/5. — Вена : МАГАТЭ, 2017.
4. Практическое руководство по связи в случае инцидентов и аварийных ситуаций. — Серия изданий МАГАТЭ по аварийной готовности и реагированию. EPR-IEComm 2012 // URL: http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/EPR_2012-R_IEC_web.pdf (дата обращения: 10.09.2018).
5. *Супатаева О. А.* Уроки Фукусимы: усиление международно-правовых требований по ядерной безопасности и их имплементация в российское законодательство // URL: <http://igpran.ru/articles/3222/> (дата обращения: 10.09.2018).
6. *Сурчина С. И.* Координация международных усилий в области ядерной безопасности на площадке МАГАТЭ в постфукусимский период // Вестник Московского ун-та. Серия 25 «Международные отношения и мировая политика». — 2017. — № 1. — С. 118—135.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

Аннотация. В статье рассмотрены правоприменительные проблемы осуществления государственного земельного надзора федеральными органами исполнительной власти, в том числе вопросы взаимодействия между ними при выявлении земельных правонарушений, с органами муниципального земельного контроля, а также с правоохранительными органами.

Ключевые слова: государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль, взаимодействие, полномочия.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.163-168

LYUBOV PAVLOVNA KARPENKO,

Postgraduate of the Department of Environmental and Natural Resources Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
lpkarpenko@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ILYA SERGEEVICH SOKOLOV,

Candidate of Pedagogical Sciences, Office of Economic security and anti-corruption
Ministry of Internal Affairs of Russia in the Kaluga region
sokolovsv-67@mail.ru

248000, Russia, Kaluga, ul. S.-Shchedrin, 8a

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE POWERS OF STATE LAND SUPERVISION AUTHORITIES

Abstract. The article deals with law enforcement problems of state land supervision by federal executive authorities, including the interaction between them in identifying land violations, with municipal land control authorities, and with law enforcement agencies.

Keywords: state land supervision, municipal land control, interaction, powers



**Любовь Павловна
КАРПЕНКО,**

аспирантка кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
lpkarpenko@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая Кудринская, д. 9



**Илья Сергеевич
СОКОЛОВ,**

кандидат педагогических
наук, сотрудник
Управления экономической
безопасности
и противодействия
коррупции УМВД России по
Калужской области
sokolovsv-67@mail.ru
248000, Россия, г. Калуга,
ул. С.-Щедрина, д. 8а

Государственный земельный надзор является важным звеном в системе государственного управления земельными ресурсами, одной из основных мер обеспечения рационального использования и охраны земель, защиты земельных прав граждан, юридических лиц. Ежегодно должностными лицами федеральных органов государственного земельного надзора выявляется большое количество нарушений земельного законодательства. Как показывает официаль-

© Л. П. Карпенко,
И. С. Соколов, 2019

ная статистика, становится устойчивой тенденция роста земельных правонарушений. Например, только Росреестром выявлено: в 2010 г. — 99 256 нарушений земельного законодательства; в 2011 г. — 137 751; в 2012 г. — 162 081; в 2013 г. — 177 957 167¹. Должностные лица этого уполномоченного органа проводят большое количество проверок соблюдения различными субъектами земельных отношений законодательно установленных требований, в том числе предусмотренных Земельным кодексом РФ, подзаконными нормативными правовыми актами, в ходе которых выявляются земельные правонарушения².

Несмотря на то, что осуществление государственного земельного надзора стимулирует правообладателей земельных участков на рациональное и целевое их использование, соблюдение установленных законодательством требований, сохраняются устойчивые тенденции самовольного захвата земельных участков либо их частей. Такие действия квалифицируются как административные правонарушения в виде самовольного занятия (т.е. при отсутствии воли собственника либо иного уполномоченного лица) земельных участков (частей), в том числе их использование лицом, не имеющим прав, предусмотренных федеральным законодательством (собственности, аренды и др.)³.

К таким случаям относятся ситуации, когда лица совершают действия по фактическому завладению конкретным земельным участком (частью), например посредством его ограждения, возведения на нем строения, посадки различных насаждений. Эти и другие неправомерные действия, совершаемые преимущественно на землях сельскохозяйственного назначения и населенных пунктов, нарушают не только права граждан и юридических лиц, но также публичные права (государственной или муниципальной собственности), которыми обладают Российская Федерация, ее субъекты либо муниципальные образования.

¹ Отчеты о государственном земельном контроле по состоянию на 1 января 2010 г., 1 января 2011 г., 1 января 2012 г., 1 января 2013 г. // Официальный сайт Росреестра. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyynadzor/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/statistika/> (дата обращения: 06.12.2018).

² За 2016 г. государственными инспекторами по использованию и охране земель Росреестра было проведено 244 411 проверок (в 2015 г. — 273 589 проверок) соблюдения земельного законодательства, в том числе в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — 19 217 проверок (в 2015 г. — 38 423 проверок), в результате которых в 2016 г. выявлено 144 329 нарушений, из них 120 695 нарушений земельного законодательства и 23 634 нарушений против порядка управления и общественного порядка. См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2016 году // URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyynadzor/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/statistika/> (дата обращения: 06.12.2018).

³ Так, в 2016 г. Росреестром выявлено 65 321 таких нарушений, что составило 45,3 % от общего количества выявленных нарушений (в 2015 г. — 67 946 нарушений, 46 % от общего количества). Основными правонарушителями по данному виду являются граждане (59 573 нарушений), а также должностные и юридические лица (соответственно, 2 114 и 3 634 нарушений) См.: Официальный сайт Росреестра.

В ряде регионов приняты законы, предусматривающие привлечение к административной ответственности за самовольный захват (использование) парковочных мест⁴.

Привлечение виновных лиц к административной ответственности, устранение таких правонарушений обеспечивают восстановление законных прав собственников и владельцев земельных участков, что подтверждает важность государственного земельного надзора.

В последнее время сохраняются проблемы осуществления надзорной функции управления земельными ресурсами, в том числе касающиеся реализации надзорными органами полномочий, относящихся к их компетенции. Эти проблемы во многом обусловлены множественностью надзорных федеральных органов исполнительной власти в области земельных отношений, которыми наряду с Росреестром являются Россельхознадзор и Росприроднадзор.

Несмотря на то, что надзорные полномочия этих органов определены Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1⁵, возникают вопросы разграничения между ними полномочий, например, в случае проверки органами Росреестра и Россельхознадзора (как плановой, так и внеплановой) целевого использования земельных участков, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения.

Подобные и другие ситуации вызывают необходимость определения взаимодействия, осуществления координации и согласования деятельности федеральных надзорных органов в земельной сфере, включая их территориальные подразделения. Для этого в научной литературе предлагается принятие административного регламента взаимодействия федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный надзор⁶. Такой регламент предлагается распространить на надзорную деятельность Россельхознадзора, Росреестра и Росприроднадзора при осуществлении ими проверок. Однако вряд ли можно подобными административными мерами урегулировать все вопросы, возникающие при осуществлении такой сложной по содержанию функции, как координационная. На наш взгляд, более приемлемой является форма заключения между ними (включая территориальные подразделения) соглашений о порядке проведения проверок (в том числе совместных), включая обмен необходимой информацией, что будет способствовать более оперативному и эффективному осуществлению государственного земельного надзора.

⁴ См., например: Закон Санкт-Петербурга от 6 декабря 2011 г. № 730-138 (с изм. от 6 июля 2017 г.) «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» и в отдельные законы Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 42. Этим Законом дополнительно включена ст. 29-1. «Самовольная установка и (или) использование самовольно установленных ограждений и иных конструкций для обозначения (выделения) мест в целях размещения, остановки, стоянки транспортных средств», в том числе на тротуарах, дворовых территориях, территориях общего пользования.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

⁶ Бутылина Е. Ф. Земельный надзор и контроль : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 85.



Что касается Росприроднадзора, то проблема заключается в том, что он одновременно является органом государственного земельного и экологического надзора. При этом надзорная деятельность в земельной области осуществляется только на федеральном уровне, тогда как экологический надзор еще и на региональном. Тем самым на практике возникают вопросы их разграничения, например, в случае выявления загрязнения территорий отходами производства и потребления.

В целях устранения различий правового регулирования указанных видов надзора в научной литературе предлагается передать часть надзорных полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ, в частности в отношении земельных участков, на которых расположены объекты хозяйственной деятельности, поднадзорные субъектам РФ в рамках государственного экологического надзора⁷.

Несмотря на изменение порядка проведения государственного земельного надзора, федеральные надзорные органы и их территориальные подразделения сталкиваются с рядом практических вопросов, в том числе в связи с применением с 2018 г. риск-ориентированного подхода при организации и проведении проверок соблюдения требований земельного законодательства, предполагающих использование критериев отнесения земельных участков к определенной категории риска⁸.

Продолжают сохраняться проблемы при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, на которые уже обращалось внимание в научной литературе⁹, в том числе в части взаимодействия между производящими их органами. Муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом, как показывает анализ практики организации муниципального земельного контроля, существуют различные подходы к нормативно-правовому регулированию его осуществления. В связи с этим возникает необходимость утверждения типовых правил, определяющих единые подходы к разработке и при-

⁷ Подробнее см.: *Кичигин Н. В.* Правовые модели организации государственного экологического надзора на региональном уровне // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России : сборник материалов Международной научно-практической конференции. Москва, 19 марта 2015 г. / сост. и отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, М. В. Пономарев. М. : МИИГАиК, 2015. С. 49—50.

⁸ В частности, вопросы информационно-правового характера возникают при применении критериев отнесения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», к определенной категории риска при осуществлении Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственного земельного надзора, которые включены в приложение к государственному земельному надзору постановлением Правительства РФ от 7 августа 2017 г. № 943 (СЗ РФ. 2017. № 34. Ст. 5274).

⁹ См., например: *Выпханова Г. В.* Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля // Аграрное и земельное право. 2015. № 1. С. 19—23.

нению региональных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления муниципального земельного контроля, что будет способствовать единообразию его проведения.

Совершенствование правового регулирования государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, включая вопросы взаимодействия между ними, требует согласованного участия в этом процессе федеральных органов власти — Росреестра, Россельхознадзора и Росприроднадзора. В настоящее время совершенствование этих видов надзора и контроля предусмотрено в составе плановых мероприятий совершенствования правового регулирования земельных отношений в целом¹⁰. Для обеспечения эффективности контрольно-надзорной деятельности в области земельных отношений целесообразно в процессе нормотворческой деятельности подготовить для органов местного самоуправления методические рекомендации по порядку проведения муниципального земельного контроля и составления актов проверок, а также на регулярной основе проводить обучающие практические семинары со специалистами контролирующих органов по проблемным вопросам его осуществления. Необходимы подготовка и повышение квалификации должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в данной области, по специально разработанным программам в рамках учебных курсов, имеющих практико-ориентированную направленность, охватывающую все стадии проведения государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Правоприменительные проблемы в рамках взаимодействия контрольно-надзорных органов возникают в связи с отсутствием исчерпывающего перечня документов, которые вправе запросить территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора от органа муниципального контроля в случае направления последним акта проверки с описанием признаков выявленного нарушения.

Существует необходимость совершенствования взаимодействия органов, осуществляющих государственный земельный надзор, с правоохранительными органами РФ и органами прокуратуры, что обусловлено проблемой установления лиц, допустивших нарушения требований земельного законодательства, в результате отсутствия у государственных инспекторов по использованию и охране земель необходимых сведений, в связи с чем затруднено принятие своевременных мер, направленных на устранение выявленных нарушений.

Вышеуказанные меры будут способствовать реализации контрольно-надзорных полномочий должностных лиц и повышению эффективности государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

¹⁰ См.: распоряжение Правительства РФ от 8 ноября 2018 г. № 2413-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений» // СЗ РФ. 2018. № 46. Ст. 712.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бутылина Е. Ф.* Земельный надзор и контроль : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016. — 204 с.
2. *Выпханова Г. В.* Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля // Аграрное и земельное право. — 2015. — № 1. — С. 19—23.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 96—103.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. — 2015. — № 8. — С. 122—124.
5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.
6. Земельное право : учебник для студентов / Е. Л. Максимов, О. А. Зиновьева, О. Ю. Кривоносова [и др.]. — М., 2014.
7. *Кичигин Н. В.* Правовые модели организации государственного экологического надзора на региональном уровне // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России : сборник материалов Международной научно-практической конференции. Москва, 19 марта 2015 г. / сост. и отв. ред. С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, М. В. Пономарев. — М. : МИИГАиК, 2015. — С. 49—50.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОТНОШЕНИЙ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ И ОХРАНЕ ЗЕМЕЛЬ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ

Аннотация. В статье рассматриваются существенные характеристики землепользования в целях ведения горных работ, позволяющие раскрыть правовую природу соответствующих отношений. На основе современных теоретических подходов обосновывается значимость правовой природы рассматриваемых отношений для дальнейшего совершенствования природоресурсного законодательства.

Ключевые слова: использование и охрана земель, земельный участок, недра, недропользование, правовая природа, право природопользования, экосистемный подход, публичный характер.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.169-175

A. Y. SERGEEV,

post-graduate student at the Institute of mining and energy law of National
University of Oil and Gas «Gubkin University»

msulaw2010@mail.ru

119991, Россия, Moscow, Leninsky prospect, 65, building 1

THE LEGAL NATURE OF THE RELATIONS ON THE USE AND PROTECTION OF LAND FOR SUBSOIL USE

Abstract. The article considers the essential characteristics of land use for mining purposes, which allows to reveal the legal nature of the relevant relations. On the basis of modern theoretical approaches, the significance of the legal nature of the relations under consideration for the further improvement of an environmental legislation is substantiated.

Keywords: use and protection of land, land plot, subsoil, subsoil use, legal nature, environmental management right, ecosystem-based approach, public nature.



**Алексей Юрьевич
СЕРГЕЕВ,**

аспирант Института
горного и энергетического
права Российского
государственного
университета
нефти и газа (НИУ)
имени И. М. Губкина
msulaw2010@mail.ru
119991, Россия, г. Москва,
Ленинский просп., д. 65,
корп. 1

Вопрос о правовой природе земельных отношений, возникающих при осуществлении недропользования, имеет важное методологическое значение для правового регулирования использования и охраны земель при пользовании недрами. От решения данного вопроса во многом зависит выбор правового инструментария, необходимого для установления обоснованного правового режима землепользования в целях недропользования.

Такой подход соответствует общетеоретическим представлениям о правовой природе изучаемых явлений и применяется в различных отраслях права. Следует обратить внимание, что учеными при определении правовой природы выде-

© А. Ю. Сергеев, 2019

ляют как внутренние сущностные признаки правовых явлений, так и их внешние взаимосвязи¹.

По мнению И. В. Матвеева, обращение к термину «правовая природа» обусловлено необходимостью дать исчерпывающую характеристику тому или иному юридическому факту, процессу, явлению. При этом в осмыслении правовой природы автор исходит из значения самого термина «природа», под которым обычно понимаются сущность, основное свойство чего-либо. Определить правовую природу означает найти место правового явления в системе права с выявлением его специфических существенных признаков².

Отношения по использованию и охране земель при пользовании недрами имеют сложную правовую природу, обусловленную спецификой объектов, по поводу которых возникают, а также особенностями природоресурсных и природоохранных отношений, в состав которых они входят.

Эти отношения, с одной стороны, являются разновидностью отношений по использованию и охране земель, составляющих основу предметной области земельного права и имеющих отраслевой характер, на что обращается внимание в доктрине земельного права³.

С другой стороны, отношения по использованию и охране земель при пользовании недрами являются составной частью отношений природопользования, регулирование которых, по мнению М. М. Бринчука, осуществляется нормами комплексного правового института права природопользования. Автор выделяет право землепользования и право недропользования в качестве видов права природопользования. При этом право природопользования, рассматриваемое как правоотношение, представляет собой совокупность прав и обязанностей, которые принадлежат сторонам в конкретном отношении по поводу использования земли, недр, вод и т.д.⁴

Сложный характер отношений по использованию и охране земель при пользовании недрами обусловлен взаимосвязью объектов, по поводу которых они возникают. На решение задачи сохранения специфических качеств как земли, так и недр (с учетом их включения в особый объект охраны — экосистемы) направлен разработанный в эколого-правовой доктрине экосистемный подход к правовому регулированию экологических отношений, к которым относятся как природоохранные, так и природоресурсные отношения⁵. Реализация данного подхода в отраслевом природоресурсном законодательстве выражается в установлении таких требований к осуществлению хозяйственной деятельности, которые направлены на предотвращение и ликвидацию негативного воздействия не только

¹ Так, например, С. С. Алексеев определяет юридическую природу «через юридические характеристики правового явления, позволяющие увидеть структуру, место и роль среди других правовых явлений в соответствии с его социальной природой» (Алексеев С. С. Общие дозволения и запреты в советском праве. М. : Юрид. лит., 1998. С. 227).

² Матвеев И. В. Правовая природа недействительных сделок. М. : Юрлитинформ, 2004. С. 5.

³ Галиновская Е. А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление : монография. М. : ИЗиСП ; Инфра-М, 2015. С. 23—24.

⁴ Бринчук М. М. Экологическое право : учебник // СПС «КонсультантПлюс». 2008. С. 76.

⁵ Бринчук М. М. Естественные экологические системы и экологическое право. Часть 2 // Астраханский вестник экологического образования. 2012. № 3 (21). С. 4.

на компонент природной среды, отношения по использованию и охране которого составляют основу предмета конкретной отрасли, но и на иные компоненты природной среды, а также другие составляющие окружающей среды.

В качестве примера реализации экосистемного подхода при правовом регулировании отношений по использованию и охране земель при недропользовании можно привести установленную законодательством РФ о недрах обязанность недропользователей по приведению участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования (п. 8 ч. 2 ст. 22 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁶).

В свою очередь, Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (далее — ЗК РФ) содержит более широкий перечень обязанностей собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков, основанный на экосистемном подходе. Эти лица, реализуя свои права, в том числе при пользовании недрами, должны исполнять обязанности, предусмотренные ст. 42 указанного Кодекса, в частности использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы⁷.

Характерной особенностью, имеющей основополагающее значение для отношений, связанных с использованием и охраной земель при пользовании недрами, является их публичный характер. Данный признак базируется на конституционной норме, устанавливающей, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ), воспроизведенной в отношении земель в п. 1 ст. 3 ЗК РФ⁸.

Такое положение нашло отражение в закреплённом в п. 1 ст. 1 ЗК РФ принципе учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, 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.

В свою очередь, в доктрине горного права недра предлагается рассматривать в качестве достояния Российской Федерации, в том числе в целях указания на значение этого объекта для граждан, общества и государства как публичного блага, что также соответствует вышеуказанному конституционному основанию⁹.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁷ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁸ Российская газета. 1993. № 237.

⁹ Мельгунов В. Д. Формирование и реализация принципа «недра как природный ресурс — публичное благо» в горном праве и законодательстве Российской Федерации // Труды



При этом необходимо отметить, что публичный характер рассматриваемых отношений не означает неприменение частноправовых методов регулирования в данной сфере, а также правовых институтов частного права, например возникновения прав на земельный участок посредством заключения договоров аренды. Отношения, связанные с использованием и охраной земель при пользовании недрами, также возникают не только в целях достижения публичных интересов, поскольку пользователи недр являются субъектами предпринимательской деятельности.

Публичность как одна из основных характеристик отношений землепользования при пользовании недрами выражается, в частности, через предусмотренный пп. 2 п. 1 ст. 1 ЗК РФ принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве 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, и иные аналогичные положения отраслевого природоресурсного законодательства.

Недропользование как вид экономической деятельности характеризуется достаточно тесной связью с использованием земли. На связь земельных и горных отношений указывал Б. Д. Клюкин. Как отмечал ученый при рассмотрении содержания горных отношений, данные отношения значительно шире только вопросов использования недр, поскольку затрагивают, в частности, отношения с владельцами земельных участков над месторождениями¹⁰.

При этом возникает вопрос о характере и пределах взаимосвязи отношений землепользования и недропользования. В научной литературе на основе разграничения природоресурсным законодательством понятий «недра» и «земельный участок» по пространственному (их расположение) и функциональному (целевое назначение) признакам обосновывается вывод о том, что «это не последовательно сменяющие друг друга объекты в пространстве, а объекты, каждый из которых занимает свое место в производственной деятельности. Поэтому отношения по использованию недр и земельного участка различаются прежде всего по содержанию»¹¹.

В юридической литературе отмечается также взаимосвязь землепользования при пользовании недрами с правами на земельные участки. По мнению ученых, использование земельных участков для целей недропользования не может осуществляться без оформления прав на соответствующие земельные участки¹².

Российского государственного университета нефти и газа имени И. М. Губкина. 2014. № 2. С. 134.

¹⁰ Клюкин Б. Д. Формирование нового горного права России // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 59.

¹¹ Эйриян Г. Н. Права пользователя земельного участка на подземное пространство // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 4. С. 538.

¹² Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. М. : Норма ; Инфра-М, 2014. С. 31—32.

Данное утверждение верно для большинства видов пользования недрами, к исключению из такого правила возможно отнести некоторые проводимые при региональном геологическом изучении специализированные работы, не требующие использования земель, в частности космофотогеологическое, аэрофотогеологическое картирование, геолого-экономические, геоэкологические исследования и картографирование.

Существенным признаком отношений землепользования при пользовании недрами является принудительный характер их возникновения. Оформление недропользователем прав на земельные участки и перевод таких участков в категорию, допускающую осуществление недропользования, обеспечивается различными правовыми мерами. К данным мерам относятся административная ответственность за самовольное занятие земельных участков, использование земельного участка не по целевому назначению (ст. 7.1, 8.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ), непосредственное закрепление в основных условиях пользования недрами, являющихся в соответствии с ч. 1 ст. 11 Закона РФ «О недрах» неотъемлемой составной частью лицензии на пользование недрами, обязанности недропользователя по оформлению прав на земельные участки до ведения горных работ и, соответственно, возможность досрочного прекращения права пользования недрами при неисполнении данной обязанности в случае квалификации условия об оформлении прав на земельные участки в качестве существенного согласно п. 2 ч. 2 ст. 20 указанного Закона и некоторые другие меры¹³.

Между тем именно для осуществления недропользования характерно отсутствие самостоятельного экономического интереса в использовании такого природного ресурса, как земля. Интерес для недропользователя направлен на использование природного ресурса — недр, представляющего собой, исходя из определения, содержащегося в преамбуле Закона РФ «О недрах», подземное пространство, в различных целях, ключевой из которых является добыча полезных ископаемых.

Использование земельных участков при недропользовании, в отличие, например, от сельского хозяйства, выражается не в извлечении полезных свойств земли и получении на основе осуществления такой деятельности экономических благ, а ограничивается применением земли в качестве пространственного базиса для размещения объектов ведения горных работ.

В то же время как наличие вышеуказанных правовых мер, так и фактическая невозможность осуществления недропользования в большинстве случаев без использования хотя бы части земельного участка, расположенного в проекции на земную поверхность границ участка недр, обуславливают необходимость оформления недропользователем прав на земельные участки и, соответственно, возникновения отношений землепользования при недропользовании.

Данная характеристика указанных правоотношений приводит к следующим выводам, необходимым для понимания специфики правового режима использования и охраны земель в случае ведения горных работ.

Во-первых, приведенные существенные признаки отношений по использованию и охране земель при недропользовании в определенной степени служат

¹³ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). ст. 1.



обоснованием предоставляемым пользователям недр преференциям при возникновении прав на земли и земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с пользованием недрами: заключению договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов (пп. 20 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ), возможности установления сервитута в отношении таких участков (п. 3 ст. 39.23 ЗК РФ), использования земель или земельных участков без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута (пп. 4 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ).

Во-вторых, указанная характеристика свидетельствует о необходимости учета особенностей обоих объектов правоотношений (земельного участка и участка недр) для моделирования качественного правового регулирования землепользования в рассматриваемом случае.

Такое правовое регулирование должно учитывать доктринальные воззрения, включая экосистемный подход, и стремиться к согласованности, взаимодействию природоресурсных отраслей законодательства, в том числе в целях избежания возникающих из-за отсутствия четкой дифференциации правового регулирования коллизий¹⁴.

Вместе с тем сложный состав правоотношений по использованию и охране земель при пользовании недрами не должен приводить к размыванию предметов правового регулирования земельного законодательства и законодательства РФ о недрах.

В качестве примера следует привести ч. 2, 3 ст. 25.1 Закона РФ «О недрах», которые устанавливают виды прав, на которых предоставляются находящиеся в публичной собственности земельные участки для целей недропользования, а также условия предоставления соответствующих участков. Данные положения не соответствуют предмету правового регулирования законодательства РФ о недрах, изложенному в преамбуле указанного Закона.

Представляется, что регулирование вопросов предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности и необходимых для ведения горных работ, в рамках данной отрасли законодательства должно ограничиваться отсылочной правовой нормой, содержащейся в ч. 1 ст. 25.1 Закона РФ «О недрах». Остальные положения данной статьи являются свидетельством существующей продолжительное время тенденции фактической декодификации земельного законодательства, которая вызывает опасения у специалистов в сфере земельного права¹⁵.

Таким образом, понимание правовой природы природоресурсных отношений, в том числе отношений по использованию и охране земель при пользовании недрами, необходимо для совершенствования правового регулирования данной сферы.

¹⁴ Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды : монография. М. : ИЗиСП ; Инфра-М, 2014. С. 88.

¹⁵ Нарышева Н. Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 38.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Общие дозволения и запреты в советском праве. — М. : Юрид. лит., 1998. — 288 с.
2. *Бринчук М. М.* Естественные экологические системы и экологическое право. Часть 2 // Астраханский вестник экологического образования. — 2012. — № 3 (21). — С. 4—17.
3. *Галиновская Е. А.* Земельное правоотношение как социально-правовое явление : монография. — М. : ИЗиСП ; Инфра-М, 2015. — 272 с.
4. *Клюкин Б. Д.* Формирование нового горного права России // Журнал российского права. — 2001. — № 3. — С. 54—63.
5. *Комиссарова Е. Г.* Формально логические аспекты понятия «правовая природа» // Вестник Пермского университета. — Юридические науки. — 2012. — № 2. — С. 23—29.
6. *Матвеев И. В.* Правовая природа недействительных сделок. — М. : Юрлитинформ, 2004. — 171 с.
7. *Мельгунов В. Д.* Формирование и реализация принципа «недра как природный ресурс — публичное благо» в горном праве и законодательстве Российской Федерации // Труды Российского государственного университета нефти и газа имени И. М. Губкина. — 2014. — № 2. — С. 128—137.
8. *Нарышева Н. Г.* Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 35—41.
9. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М. : Норма ; Инфра-М, 2014. — 160 с.
10. *Хлуденева Н. И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды : монография. — М. : ИЗиСП ; Инфра-М, 2014.
11. *Эйриян Г. Н.* Права пользователя земельного участка на подземное пространство // Вестник Пермского университета. — Юридические науки. — 2017. — № 4. — 172 с.





**Анастасия
Александровна
СТЕПАНОВА,**

младший научный
сотрудник сектора
экологического, земельного
и аграрного права
Института государства
и права РАН
ecolaw@igpran.ru
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

ДОБРОВОЛЬНАЯ ЛЕСНАЯ СЕРТИФИКАЦИЯ КАК СПОСОБ БОРЬБЫ С ИСТОЩЕНИЕМ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассмотрена возможность использования лесной сертификации в качестве инструмента борьбы с истощением лесных ресурсов в России. Дана историческая справка о развитии лесной сертификации в мире. Для обоснования ее использования приводятся примеры ужесточения контроля за импортируемой продукцией в ряде зарубежных стран. Описан процесс развития лесной сертификации в России, приводятся примеры альтернативных способов учета и проверки продукции из лесоматериалов, введенных отечественным законодателем, а также проведено сравнение, между сертификацией и иными способами учета и проверки. В качестве примера применения института лесной сертификации за рубежом приведен опыт Финляндии, в том числе в части мер, принятых на государственном уровне для стимулирования ответственного ведения лесного хозяйства. Показаны плюсы и минусы интенсификации производства в лесопромышленной отрасли Финляндии. Дана характеристика лесной сертификации как способа борьбы с сокращением малонарушенных лесных территорий России. Определены положительные и отрицательные стороны применения лесной сертификации в Российской Федерации. Предложены возможные пути решения проблемы сокращения территорий малонарушенных лесов с помощью лесной сертификации.

Ключевые слова: добровольная лесная сертификация, сертификация лесопромышленности, лесная сертификация, лесной сертификат, сертификация, устойчивое управление лесами, устойчивое развитие, лес, лесопромышленность, лесное хозяйство, лесопользователи, биоразнообразие, малонарушенные леса, FSC, PEFC.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.53.1.176-185

A. A. STEPANOVA,

*Research assistant of the Sector of Environmental Land and Agrarian Law of the
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
ecolaw@igpran.ru
119019, Russia, Moscow, ul. Znameka, 10*

VOLUNTARY FOREST CERTIFICATION AS A WAY TO COMBAT THE DEPLETION OF FOREST RESOURCES IN RUSSIA

Abstract. *The article considers the possibility of using forest certification as a tool to combat the depletion of forest resources in Russia. The historical information about the development of forest certification in the world is given. To justify its use, examples of tighter control over imported products in a number of foreign countries are given. The article describes the process of forest certification development in Russia, provides examples of alternative methods of accounting and verification of timber products, conducted by the domestic legislator, as well as a comparison between certification and other methods of accounting and verification. As an example of the application of the Institute of forest certification abroad is the experience of Finland, including the measures taken at the state level to promote responsible forest management. The pros and cons of intensification of production in the timber industry in Finland are shown. The characteristic of forest certification as a way to combat the reduction of intact forest areas of Russia is given. Positive and negative aspects of forest certification application in the Russian Federation are defined. Possible ways of solving the problem of reducing the territories of intact forests with the help of forest certification are proposed.*

Keywords: *voluntary forest certification, forest management certification, forest certification, forest certificate, certification, sustainable forest management, sustainable development, forest, forestry, forest users, biodiversity, intact forests, FSC, PEFC.*

Российская Федерация является одной из наиболее богатых природными ресурсами стран, а также имеет самый большой потенциал лесных ресурсов в мире. Тем не менее данные, показывающие быстрые темпы сокращения территорий леса, уменьшения количества малонарушенных лесов России, а соответственно и уменьшения биоразнообразия, не могут не вызывать опасений. Причин для такого положения вещей много: несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей использование и воспроизводство лесов, нелегальная вырубка леса, низкая актуальность сведений о лесных ресурсах, ухудшение положения с кадрами в лесохозяйственной отрасли, отсутствие стимулов развития глубокой переработки древесины, а также недостаточно эффективные способы лесовосстановления, охраны и защиты лесов. В качестве одной из мер, направленных на решение данных проблем, ряд зарубежных стран избрали доброволь-



ную лесную сертификацию (систему подтверждения экологической и социальной ответственности управления лесами).

Утрата веры в политику государств, направленную на предотвращение экстенсивной вырубki тропических лесов и сохранение нетронутых бореальных массивов, формирование экокчувствительных рынков, а также требования о подтверждении использования щадящих и неистощительных для экосистем методов добычи и производства лесной продукции со стороны потребителей лесоматериалов Европы и Северной Америки стали толчком к развитию систем по добровольной лесной сертификации.

Лесная сертификация — это процедура, в ходе которой качество лесопользования оценивается по критериям определенного стандарта. Если качество соответствует стандарту, то управляющей лесами организации выдается подтверждающий сертификат¹. Проверка и выдача сертификата производятся независимой компанией-аудитором, аккредитованной международным органом по лесной сертификации.

Сегодня лесная сертификация используется также для улучшения конкурентоспособности на рынке и поддержания репутации среди потребителей. Если раньше поставщиков лесной продукции выбирали, основываясь на оценке качества, по уровню затрат и надежности, то теперь одним из важнейших критериев функциональности и эффективности для выбора поставщика служит соблюдение требований по охране окружающей среды, подтверждением которой является экологический сертификат. Помимо безопасности для окружающей среды самого товара компании обращают внимание на так называемые «дружественные» по отношению к окружающей среде методы производства и добычи сырья для изготовления товаров.

При анализе ситуации на экологичувствительных рынках можно прийти к выводу, что продукция, имеющая сертификаты соответствия требованиям устойчивого лесопользования, реализуется по лучшей цене, нежели продукция, не имеющая сертификатов, что окупает процесс сертификации. Но в первую очередь лесная сертификация призвана позволить представителям заинтересованных сторон (лесопромышленники, организации по защите окружающей среды и государство) договориться о принципах и критериях управления лесами и осуществления лесопромышленной деятельности, а также отметить производителей, чья продукция и процесс производства соответствуют данным критериям.

На необходимость перехода от экстенсивного лесопользования к интенсивному впервые обратили внимание на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992), в декларации которой был отражен принцип устойчивого развития². Изначально планировались разработка и принятие

¹ См.: Карпачевский М. Л., Тепляков В. К., Яницкая Т. О., Ярошенко А. Ю. Основы устойчивого лесопользования : учеб. пособие для вузов. М. : Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2009. С. 135.

² См.: Редникова Т. В. Реализация принципов устойчивого развития в правовом и социальном государстве: правовая охрана биологического разнообразия // Стратегия устойчивого развития: экологические права и другие компоненты : материалы международной научно-практической конференции / отв. ред Т. А. Сошникова, Н. В. Колотова, Е. Е. Пирогова. М., 2018. С. 182—189.

Всемирной конвенции по лесам, содержащей положения, обязательные для соблюдения всеми странами-участницами, но в связи с различным уровнем экономического развития развитых и развивающихся стран был принят документ, имеющий рекомендательный характер — «Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов» (далее — «Лесные принципы»), являющийся первым международным правовым актом в сфере устойчивого развития лесопользования, предполагающий сотрудничество государств в мировом масштабе³. Также огромную роль в развитии лесной сертификации сыграли Монреальский процесс по бореальным лесам и Хельсинский процесс по лесам Европы, в которых также приняла участие и Россия. В ходе их проведения были установлены принципы, критерии и индикаторы для достижения устойчивого управления лесами. Данные критерии так же, как и «Лесные принципы», легли в основу большинства международных и национальных систем сертификации лесов.

Развитые страны готовы отказаться от поставщиков, которые не могут подтвердить легальность и экологичность своей продукции. К примеру, в Америке введена уголовная ответственность за импорт несертифицированных лесоматериалов (закон «Лэйси»)⁴, в Великобритании также запрещен ввоз сырья из «неправильно управляемых лесов»⁵. В октябре 2010 г. в целях предотвращения ввоза на территорию ЕС лесной продукции, полученной в результате нелегальных лесозаготовок, Европейский парламент и Совет одобрили Регламент ЕС № 995/2010, в соответствии с которым ввоз на территорию Евросоюза продукции из древесины без маркировки или сертификата был запрещен. Регламент вступил в силу 03.03.2013⁶. С этого момента все импортеры лесоматериалов и продукции из древесины на европейский рынок должны продемонстрировать систему тщательной проверки легальности закупаемых лесоматериалов⁷. Страны Азии также стали требовать от поставщиков лесоматериала подтверждения ответственного производства лесоматериалов. Например, заинтересованность Японии в легальности лесоматериалов проявляется в обязательном наличии на продукцию так называемых «сертификатов цепочек поставок» и лесных сертификатов.

Идея введения добровольной экологической сертификации получила распространение в России в начале 2000-х гг. Уже в 2016 г. на территории нашей страны было сертифицировано порядка 35 % лесов, а место в рейтинге по пло-

³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/forest.shtml (дата обращения: 06.11.2018).

⁴ См.: Редникова Т. В. Организованная экологическая преступность в России и за рубежом: криминологическая характеристика и меры противодействия // Lex Russica. 2018. № 9 (142). С. 98—111.

⁵ URL: <http://www.ogirk.ru/news/2016-09-14/lesnaya-sertifikatsiya-put-k-ustojchivomu-razvitiyu.html> (дата обращения: 06.11.2018).

⁶ См.: Шуплецова Ю. И. Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 3 (129). С. 72—79.

⁷ URL: <https://ru.fsc.org/preview.no-995-2010.a-1955.pdf> (дата обращения: 06.11.2018).



щади сертифицированных лесных территорий варьировалось между 5-м и 6-м⁸. В основном ее используют крупные отечественные производители-экспортеры.

Для малого и среднего бизнеса лесная сертификация пока не является доступной, в основном из-за небольших оборотов и отсутствия возможности выйти на международный рынок. В России еще не сформировался достаточно высокий спрос на экотовары, чтобы окупить расходы на сертификацию. На уровне государства нет механизма эффективного контроля и надзора за арендаторами лесных участков в связи с недостатком квалифицированных кадров. Не предусмотрены поощрения и льготы для лесопромышленников, ведущих ответственное лесное хозяйство. Таким образом, среди лесопромышленников до сих пор нет заинтересованности в интенсификации своего производства и в надлежащем уходе за уже освоенными лесными территориями.

Вся промышленность рассчитана на быстрое достижение результатов без учета перспективы использования эксплуатируемых ими лесных участков в будущем. При вырубке леса не сохраняется жизнеспособный подрост и молодняк ценных пород деревьев, необходимые для естественного лесовозобновления. Зачастую практикуется сплошная рубка, затрагивающая водоохранные зоны. В 2016 г. нормы по воспроизводству лесов выполнены на 31 % от годового планового объема⁹. Лесовосстановительные мероприятия зачастую проводятся с большой просрочкой¹⁰. Лесопользователи, даже выполняя свои обязательства по восстановлению лесов на местах рубки, не производят последующего ухода за вновь высаженными деревьями. Отношение к лесу как к долгосрочному проекту не сложились ни у государства, ни у лесопромышленников, все направленно лишь на краткосрочные и быстродостижимые результаты.

Помимо того, что сертификация способствует продвижению наших товаров на международных рынках, она влияет и на развитие ответственного лесопользования и лесопользования в стране.

Толчком к развитию лесной сертификации в России послужило принятие зарубежными странами ряда нормативных актов, предусматривающих обязательную маркировку ввозимой в данные страны продукции (например, обязательная маркировка продукции, ввозимой в Европу). Наиболее популярной системой сертификации в России является FSC¹¹. По данной схеме сертифицировано 73 %

⁸ URL: <http://www.ogirk.ru/news/2016-09-14/lesnaya-sertifikatsiya-put-k-ustojchivomu-razvitiyu.html> (дата обращения: 06.11.2018).

⁹ URL: http://priroda.samregion.ru/press_center/news/29.07.2016/18948/ (дата обращения: 06.11.2018).

¹⁰ Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / М.В. Андросов, А.Л. Бажайкин, И.Ю. Бортник [и др.] // СПС «ГАРАНТ».

¹¹ Forest Stewardship Council — Лесной попечительский совет (международный неправительственный орган), созданный в 1993 г. по инициативе лесопромышленных и торговых компаний, правовых и природоохранных организаций. Тогда же возник и знак, символизирующий ответственное отношение к использованию леса, был разработан добровольный стандарт ответственного лесопользования. Совет создан общественными экологическими и социальными организациями, крупными торговыми сетями США и Европы при поддержке представителей государств, на территориях которых находилась основная

производителей и поставщиков лесной продукции. 17 % сертифицировано по двум системам (FSC, PEFC). По PEFC¹² сертифицировано только 10 % производителей и поставщиков лесной продукции. Такое соотношение связано с тем, что FSC задает более высокие требования к сертификации¹³ и подходит для сертификации лесопользователей, эксплуатирующих большие по площади лесные участки, а также в силу того, что продукция, сертифицированная по данной системе, обладает конкурентным преимуществом на рынке. Так как в России еще не развито устойчивое управление лесами, потребитель предпочитает выбирать древесину, сертифицированную по программе с более высокими требованиями, чтобы снизить вероятность рисков, быть уверенным, что древесина с таким сертификатом не получена в результате незаконной вырубki. При этом FSC обеспечивает большую прозрачность, так как протокол аудита той или иной фирмы, проверенной по системе совета, выкладывается на сайте в общем доступе.

Обе организации создали национальный стандарт лесопользования для использования на территории РФ в целях упрощения процесса его имплементации.

Законодатель пошел иным путем. С 2013 г. были введены новые положения в Лесной кодекс РФ об учете и маркировке древесины и ее транспортировке¹⁴. Предусматривается, что древесина, полученная при использовании лесов и при осуществлении мероприятий по их охране, защите, воспроизводству, подлежит учету до ее вывоза из леса. Учет осуществляется юридическими лицами, гражданами, использующими леса, осуществляющими мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов, за исключением учета древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд, который осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления, уполномоченными на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан¹⁵.

С 2015 г. в России действует Единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней (далее — ЛесЕГАИС). Программа была создана для обеспечения прозрачности лесозаготовки. Но она касается исключительно сделок по купле-продаже древесины, продуктов первичного лесопиления и пиломатериалов, позволяет осуществлять контроль за оборотом лесоматериалов, уменьшить количество неконтролируемой древесины

часть тропических лесов. Сертификат по программе Лесного попечительского совета был призван блюсти экологические, экономические и социальные интересы общества в процессе ведения лесного хозяйства.

¹² Programme for the Endorsement of Forest Certification — Программа поддержки лесной сертификации (независимая неправительственная организация), учреждена в 1999 г. как конкурент для FSC, так как сертификация по системе попечительского совета мало приспособлена для оценки мелких участков лесного фонда, а также предъявляет высокие требования и имеет высокую стоимость.

¹³ URL: <http://www.papfor.com/news/18-russian-forest-pefc-fsc/> (дата обращения: 07.11.2018).

¹⁴ Щуплецова Ю. И. Указ. соч.

¹⁵ Федеральный закон от 28.12.2013 № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».



на рынке. Осуществляется такой контроль посредством регистрации в системе ЛесЕГАИС участников сделки, внесения декларации по каждой осуществленной сделке, создания сопроводительных документов для древесины. Регистрации в системе подлежат 24 вида древесины и пиломатериалов¹⁶. Хотя эта система и позволяет вести учет оборота древесины, она никак не контролирует соблюдение экологических норм при осуществлении хозяйственной деятельности на лесных участках и не обеспечивает полную прозрачность процесса производства лесоматериалов и сделок с ними.

В зарубежных странах для развития устойчивого лесопользования были созданы механизмы стимулирования и поощрения лесопользователей, проводящих сертификацию производства, а также лесных земель. Например, законодательство Финляндии направлено на стимулирование экономических, социальных, экологических и культурных аспектов устойчивого лесного хозяйства, способствует формированию благоприятных условий для развития деятельности в области лесного хозяйства. Сертификация и стремление к устойчивому развитию лесопользования получают также политическую поддержку со стороны государства. Об этом говорит уже то, что Национальная программа сертификации лесов является частью программы правительства страны, а основы устойчивого развития и интенсивная модель лесопользования закреплены на законодательном уровне.

Сертификация лесов в Финляндии — добровольное мероприятие, при этом сертифицировано более 95 % лесов Финляндии. Большая часть лесопромышленников получила сертификат по FFCS (Finnish Forest Certification System), которая была создана на основе PEFC, а позднее стала ее частью. Использование именно паневропейской программы сертификации объясняется тем, что в Финляндии большинство лесов является частной собственностью, сосредоточенной в руках частных владельцев и лесопромышленных корпораций (около 70 % от общей площади лесов страны, 14,7 млн га), и только около 25 % (около 6,5 га) являются государственными, 4,5 млн га являются землями особо охраняемых природных территорий (расположены в основном на севере Финляндии)¹⁷. В лесах, принадлежащих частным владельцем и корпорациям, ведется интенсивное лесное хозяйство с использованием уже освоенных лесных территорий, а также с использованием древесины, полученной в результате рубок ухода¹⁸. Такой метод позволяет снизить темпы освоения девственных лесов, что является несомненным плюсом.

При том, что лесная сертификация в Финляндии не является обязательной, она выступает гарантом выполнения принципов и норм международного права.

¹⁶ URL: <https://rg.ru/2013/12/30/drevesina-dok.html> (дата обращения: 07.11.2018).

¹⁷ URL: <https://wwf.ru/resources/news/lesa/chastnaya-sobstvennost-na-lesa-zlo-ili-bлаго-opyt-finlyandii/> (дата обращения: 07.11.2018).

¹⁸ Рубка ухода — это рубка нежелательных древесных растений, которая осуществляется периодически в течение выращивания насаждения, обеспечивает создание благоприятных условий роста перспективным деревьям, формирование и сохранение высокопродуктивных качественных насаждений, улучшение полезных свойств леса, использование древесины деревьев, подлежащих удалению из насаждения. К ним относят осветление, прореживание, проходную рубку, рубку обновления (обновительную), рубку перестройки.

Государство осуществляет финансовую поддержку долгосрочных инвестиций в лесное хозяйство, таких как строительство лесной инфраструктуры, проведение мелиоративных и лесовосстановительных мероприятий, а также использование древесины в качестве биотоплива (древесные гранулы и пеллеты)¹⁹.

Минусом интенсификации производства является сокращение биоразнообразия на территориях, на которых применяются принципы устойчивого лесопользования, так как используется весь биоматериал, полученный в процессе рубок, включая ветви, опилки и даже лесную подстилку. Также на состояние биоразнообразия пагубно влияет короткий срок оборота рубок. Вследствие интенсификации лесопользования, которое повлекло за собой уменьшение биоразнообразия на территориях лесосек, из их экосистем практически исчезли виды крупных хищных птиц, видов, жизнь которых была в первую очередь связана с сухостоем, старыми деревьями и валежником: дятлов, насекомых, микроорганизмов и растений, а также таких хищников, как рыси. Чтобы затормозить процесс сокращения биоразнообразия, Финляндия приобретает в государственную собственность экологически ценные участки леса, выкупая у частных владельцев. Данная деятельность обеспечивает относительный успех в снижении темпов сокращения биоразнообразия, но ситуация еще далека от идеальной.

Разработка системы лесной сертификации в Российской Федерации должна осуществляться с учетом особенности структуры государственного управления в сфере лесопользования, основанной на совместном ведении природными ресурсами Российской Федерации и ее субъектов, а также особенностях природных и климатических условий различных регионов страны. При этом опыт Финляндии в данной сфере, с учетом выявленных положительных и отрицательных сторон лесной сертификации в этой стране, может быть использован в части применения некоторых вариантов экономического стимулирования устойчивого лесопользования, формирования ответственного ведения лесного хозяйства.

И тем не менее большинство субъектов РФ в качестве решения проблемы истощения лесных ресурсов видят внедрение системы добровольной лесной сертификации.

Одним из минусов сертификации можно считать то, что она зависима от потребительского рынка. В случае роста интереса со стороны потребителей к продукции, сертифицированной по иной системе (к примеру, PEFC вместо FSC), производитель рискует потерять клиентов, а также понести большие убытки из-за того, что процесс сертификации не окупится.

Для того, чтобы избежать подобной ситуации, некоторые производители используют несколько сертификационных систем. В России, как указывалось, 17 % сертифицированных лесопромышленников имеют сертификаты сразу по двум системам (FSC и PEFC). Другим выходом может служить разработка национальной сертификационной системы, признанной на международном уровне и придерживающейся жестких рамок международных принципов и критериев устойчивого управления лесами.

¹⁹ См. подробнее: *Оленина Т. Ю.* Особенности лесного законодательства России и Финляндии // Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 54—58.



Хотя добровольная сертификация имеет и отрицательные стороны, плюсов от ее применения наблюдается больше:

- во-первых, страны, имеющие самые лучшие показатели по устойчивому лесопользованию, пользуются лесной сертификацией, чего невозможно было бы добиться без государственного стимулирования ответственного ведения лесного хозяйства. Отсутствие поддержки со стороны государства, а также взаимодействия между участниками сектора лесного хозяйства в целом привело к полному отсутствию инвестиций в данную отрасль;
- во-вторых, предприятия лесоперерабатывающей промышленности обеспечивают рабочими местами местное население. В лесоперерабатывающей отрасли функционируют более 30 тыс. крупных, средних и мелких предприятий, которые поддерживают существующие лесные поселки, причем в населенных пунктах с падением производства численность работающих в лесозаготовительной промышленности сократилась в 1,5 раза, уровень оплаты труда в лесном комплексе ниже на 20 %, чем в целом по промышленности, и в 2—3 раза, чем в добывающих отраслях. Возобновление леса проводится не повсеместно, а только на тех участках, где норма по возобновлению леса была выполнена. Ситуация усугубляется отсутствием дальнейшего ухода за насаждениями;
- в-третьих, добровольная лесная сертификация способствует соблюдению законодательства и международных обязательств РФ, неистощительному лесопользованию, рациональному и эффективному использованию лесоматериалов, применению технологий, обеспечивающих экологическую безопасность производства, сохранению жизнеспособности лесов, сохранению таких функций леса, как: почвозащитные, водорегулирующие и защитные, выявлению высокоценных лесов и обеспечению их сохранения, обеспечению прозрачности деятельности хозяйствующих субъектов.

Сертификация предполагает разработку долгосрочных проектов лесопользования, а также по итогам проведенных проверок по ведению лесного хозяйства предоставляет методические рекомендации с учетом действующего законодательства, международно-правовых актов. Повсеместное внедрение добровольной лесной сертификации отечественных производителей должно способствовать повышению конкурентоспособности на международном рынке. Материалы, собранные в процессе мониторинга и проверки на соответствие стандартам, способствуют составлению и соблюдению Лесного плана.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / М.В. Андросов, А.Л. Бажайкин, И.Ю. Бортник [и др.] // СПС «ГАРАНТ».
2. Карпачевский М. Л., Тепляков В. К., Яницкая Т. О., Ярошенко А. Ю. Основы устойчивого лесопользования : учеб. пособие для вузов. — М. : Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2009. — 143 с.
3. Оленина Т. Ю. Особенности лесного законодательства России и Финляндии // Общество и право. — 2013. — № 4 (46). — С. 54—58.

4. *Редникова Т. В.* Реализация принципов устойчивого развития в правовом и социальном государстве: правовая охрана биологического разнообразия // Стратегия устойчивого развития: экологические права и другие компоненты : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред Т. А. Сошникова, Н. В. Колотова, Е. Е. Пирогова. — М., 2018. С. 182—189.
5. *Редникова Т. В.* Организованная экологическая преступность в России и за рубежом: криминологическая характеристика и меры противодействия // *Lex Russica*. — 2018. — № 9 (142). — С. 98—108.
6. *Шуплецова Ю. И.* Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // *Журнал российского права*. — 2015. — № 3 (129). — С. 156.

ДАЙДЖЕСТ МЕРОПРИЯТИЙ КАФЕДРЫ

МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО И АГРАРНОГО ПРАВА» (Москва, 19 июня 2018 г.)

19 июня 2018 г. В Институте государства и права РАН проведена международная научно-практическая конференция «**Современные тенденции развития экологического, земельного и аграрного права**», организованная ИГП РАН совместно с Московским государственным университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В конференции приняли участие 82 человека — ученые и преподаватели из 22 ведущих научных и образовательных учреждений Российской Федерации (Москвы, Волгограда, Казани, Калининграда, Орла, Саратова, Сыктывкара, Томска, Тулы, Уфы и др.), а также трое иностранных ученых — профессор **Т. И. Макарова** и доцент **И. П. Кузьмич** из Белорусского государственного университета и аспирантка **Ма Синь** из Китайской Народной Республики.

С приветственным словом к участникам конференции обратился вице-директора ИГП РАН, член-корреспондент РАН **А. Н. Савенков**.



Конференция открылась докладом главного научного сотрудника сектора экологического, земельного и аграрного права ИГП РАН, доктора юридических наук, профессора **М. М. Бринчука** «Экологическое право: достижения и угрозы развитию». В нем докладчик довольно критично высказался по поводу так называемой «широкомасштабной интервенции» (по определению Ю. К. Толстого) гражданского права в природоресурсные отрасли и претензии гражданского права на самостоятельное регулирование природоресурсных отношений». По мнению автора, природа, природные ресурсы — это не «вещь», а потому отношения собственности на природу должны регулироваться

исключительно земельным, водным, лесным правом и иными природоресурсными отраслями.

Профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, доцент **Г. А. Волков** исследовал уровни нормативного регулирования экологических отношений. Исходя из разрешительного типа правового регулирования указанных отношений, он считает возможным выделить *три уровня* нормативного регулирования: первый уровень — это установление *общего запрета* на любое воздействие на окружающую среду; второй уровень — установление *дозволений*, в том числе с ограничивающими условиями, являющихся исключениями из общего запрета, либо *предписаний*. И третий уровень — это *запреты*, которые являются *исключениями из дозволений* «второго уровня», т.е. по отношению к ним — специальными правовыми нормами.

Заведующий кафедрой экологического и аграрного права юридического факультета Белорусского государственного университета (г. Минск) доктор юридических наук, профессор **Т. И. Макарова** в своем докладе (подготовленном совместно с доцентом той же кафедры кандидатом юридических наук **В. Е. Лизгаро**) осветила тенденции развития законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды. Среди вносимых в законодательство изменений есть такие, в которых действительно нуждается общество в интересах поддержания благоприятного состояния окружающей среды, но и такие новации, обоснование и содержание которых неочевидно. Многие тенденции бывают обусловлены процессами инновационного развития экономики страны, стремлением сделать ее более привлекательной для иностранных инвестиций, в частности за счет исключения экологической составляющей из правового регулирования. Указанное положение вещей представляет собой дефект системного характера, который имеет в каче-



стве последствия такое явление, как «деэкологизация законодательства». В связи с этим при определении направлений его совершенствования необходимы: учет традиции, т.е. сложившегося правового регулирования и практики его применения, поиск инновационных решений, соответствующих современным требованиям, понимание специфики экологического права и того места, которое оно в силу своих особенностей занимает в правовой системе Республики Беларусь.

Главный научный сотрудник ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор **О. Л. Дубовик** обратила внимание на кризис идей и концепций в современном экологическом праве. В докладе поставленная проблема рассматривалась в трех аспектах: первый аспект — «чисто» научный — предполагал поиск ответов на вопрос о том, достаточно ли отвечает вызовам времени наука экологического права, способна ли она предложить новые подходы к решению накопившихся проблем в области охраны окружающей среды, спрогнозировать сценарии развития и разработать соответствующие меры реакции. Второй аспект — это состояние и перспективы развития экологического (природоресурсного) законодательства. Третий аспект — рассмотрение вопроса об идеях и концепциях, лежащих в основе государственной экологической политики и средств ее реализации, о правоприменении, о возможностях и желании управленческих структур реагировать на сложившуюся ситуацию, предвидеть ход и направления ее изменения, вырабатывать и осуществлять согласованную деятельность, быстро и точно реагировать на запросы общества, согласуя интересы обеспечения правопорядка и защиты экологических прав граждан, поддержания интересов как экономического, так и экологического характера.



Доклад профессора кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктора юридических наук **И. А. Игнатьевой** был посвящен проблемам производства органической продукции и поиску ответа на вопрос, какого рода регулирование здесь должно присутствовать:

нормативно-техническое или законодательное? В докладе критически проанализирован проект федерального закона «О производстве органической продукции», в частности, отмечено, что названный законопроект весьма неубедителен, главным образом в связи с самой идеей найти группу однородных общественных отношений там, где фактически имеются только продукция, производство и сопутствующие требования.

Профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК), доктор юридических наук **М. И. Васильева** выступила с докладом «Экологический туризм: от термина — к понятию». Было отмечено, что при широком употреблении этого термина его юридического определения нет, а для того, чтобы его сформулировать, необходимо выделить признаки экологического туризма, его субъекты и объекты, теоретически обосновать решение ряда других вопросов, предшествующих формированию правового определения понятия.

Профессор кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА, доктор юридических наук, доцент **В. Б. Агафонов** проанализировал перспективы совершенствования законодательства в сфере предоставления права пользования участками недр Арктической зоны Российской Федерации. В условиях применения к России международных санкций основания для введения упрощенного порядка предоставления права пользования недрами в Арктической зоне внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа РФ отсутствуют. В отношении иных участков недр автором предложен ряд мер, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны России.

Заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству, доктор экономических наук **С. А. Липски** выявил некоторые особенности текущего этапа развития земельного законодательства. Докладчик подчеркнул, что почти все принятые в последние годы законы направлены на завершение институционального перехода от монополии государственной собственности на землю к рыночным земельным отношениям, на упрощение отдельных управленческих функций (изъятия и предоставления земельных участков, их учета и оценки как объектов недвижимости и т.п.). Вопросы же правового обеспечения непосредственно охраны и организации рационального использования земель за этот период не получили должного развития. Более того, на нынешнем этапе ряд ключевых норм, регулирующих эти отношения, исключены из действующего законодательства. Была подчеркнута необходимость «восстановления» необоснованно отмененных положений. В первую очередь это касается Федерального закона «О землеустройстве», который, вероятно, следует не просто «восстанавливать», а принимать в новой редакции.

Заведующий кафедрой земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского института инженеров геодезии, картографии и аэро-фотосъемки (МИИГАиК), доктор юридических наук, профессор, заслуженный эколог РФ **Т. В. Злотникова** осветила современные правовые механизмы освоения дальневосточных территорий на основе анализа достоинств и некоторых недостатков Федерального закона от 1 мая 2016 г. (так называемого Закона о дальневосточном гектаре). В частности, отмечено, что большую тревогу у юристов-



экологов вызвали нормы названного Закона, предусматривающие изменение категории земель, в том числе перевод земель лесного фонда, что послужило основанием для дополнительной правовой защиты таких территорий в результате внесенных уже в 2017 г. изменений. Разработаны и новые дополнения и изменения в данный Закон, поскольку пока он не оправдал ожиданий на массовое переселение на Дальний Восток из европейской части страны.



Доклад главного научного сотрудника сектора экологического, земельного и аграрного права ИГП РАН, доктора юридических наук, профессора **В. В. Устюковой** был посвящен анализу перспектив развития аграрного права как отрасли права, отрасли науки и учебной дисциплины. Отмечено, что отказ от преподавания данной дисциплины во многих юридических вузах и предпринятые несколько лет назад попытки исключить аграрное право из номенклатуры специальностей, по которым проходят защиты диссертаций, отрицательно сказались на развитии научных исследований в данной области. Вместе с тем сегодня для аграрно-правовой науки открываются новые перспек-

тивы в таких областях исследований, как применение в сельском хозяйстве биотехнологий, формирование цифровой аграрной экономики, межгосударственного сотрудничества в рамках ЕАЭС, Таможенного союза и т.д., техническое регулирование в сфере сельского хозяйства, правовые вопросы участия России в ВТО и др. Учитывая это, докладчик выразила надежду, что аграрно-правовая наука займет достойное место в процессе обеспечения продовольственной безопасности России и будет реально способствовать возрождению сельского хозяйства и защите прав сельскохозяйственных товаропроизводителей и всех жителей села.

Доцент кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА, кандидат юридических наук **Н. П. Воронина** обратила внимание на современные тенденции правового регулирования сельскохозяйственной кооперации. Автор подчеркнула необходимость сохранения возможности распределения прибыли для сельскохозяйственных потребительских кооперативов, которые в силу особенностей их правовой природы как организаций, связанных с обслуживанием сельскохозяйственного производства, имеют значительные отличия от иных видов потребительских кооперативов. Оценивая имеющиеся в литературе предложения об унификации законодательства обо всех видах кооперативов, докладчик выступила за сохранение отраслевого правового регулирования для сельскохозяйственных кооперативов, поскольку они обладают значительными особенностями, отличающими их от кооперативов в иных сферах (жилищной, кредитной, потребительской кооперации и т.д.), и показала, в чем состоят эти отличия.

В докладе ведущего научного сотрудника сектора экологического, земельного и аграрного права ИГП РАН, доктора юридических наук, доцента **Г. Л. Земляковой** были освещены тенденции развития кадастрового законодательства. Отмечена ориентация законодательства, регулирующего указанные общественные отношения, в первую очередь на обеспечение реализации фискальной функции государства, а не на защиту частных интересов правообладателей земельных

участков. По ее мнению, в качестве положительных аспектов развивающегося кадастрового законодательства можно отметить закрепление в нем принципа экстерриториальности осуществления кадастрового учета и регистрации прав на объекты недвижимости и постепенное расширение количества сведений, включаемых в ЕГРН, о земельных участках, землях, территориях, зонах. По сути, происходит постепенный переход от концепции кадастра недвижимости как свода сведений о минимальном количестве характеристик земельных участков, посредством которых осуществляется исключительно их индивидуализация, к полноценному кадастру земель.

С большим вниманием был заслушан доклад доцента кафедры экологического и аграрного права юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидата юридических наук **И. П. Кузьмич**, в котором было показано влияние права ЕАЭС на развитие аграрного законодательства Республики Беларусь. Отмечено, что аграрное право меняется в структурном и в содержательном отношении, приобретая новые черты с появлением правовых институтов и механизмов, обеспечивающих переход аграрной экономики на качественно новый уровень развития. От согласованности норм национального аграрного законодательства с международными требованиями, гибкости и своевременности принятия мер по обеспечению продовольственной безопасности и защите интересов сельхозпроизводителей, создания эффективной правовой системы, нацеленной на повышение требований к качеству и безопасности сельскохозяйственной продукции, во многом будет зависеть конкурентоспособность отечественных сельхозпроизводителей, устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий в целом.

Доцент кафедры экологического и природоресурсного права МГЮА, кандидат юридических наук **М. С. Пашова** на основе анализа изменений законодательства о землях сельскохозяйственного назначения пришла к неутешительному выводу, что имеет место процесс «выхолащивания» из нормативных правовых актов отличительных свойств земель сельскохозяйственного назначения, а также о том, что внесенные изменения и дополнения не способствуют упорядочению отношений в рассматриваемой области.

На секции **экологического** права оживленно обсуждались проблемы эколого-правовой ответственности, биологического разнообразия, развития отдельных подотраслей, в частности водного, воздухоохранного, фаунистического права. Участники критически оценивали некоторые изменения, внесенные в законодательство об охране окружающей среды, иногда не ликвидирующие существующие пробелы, но порождающие новые коллизии норм и трудности правоприменения. Как и всегда, на повестке дня стояли и вопросы борьбы с экологической преступностью, стимулирования природоохранной деятельности, недостаточного финансирования природоохранных мероприятий и т.п.

Поддержку ученых вызвало сообщение об интенсификации процесса возрождения сети природоохранных прокуратур: в настоящее время наряду с Волжской межрегиональной прокуратурой созданы Байкальская межрегиональная и Амурская бассейновая прокуратуры, сеть межрайонных природоохранных прокуратур. Не остались без внимания и «вечные» проблемы: о правовом регулировании



обращения с отходами, об усилении контроля и надзора, возмещении и предупреждении экологического вреда, охране почв, лесов и др.

На секции **земельного и аграрного права** внимание участников было сосредоточено на таких вопросах, как: усиление роли права при реализации государственной аграрной политики и аграрного предпринимательства, правовые основы использования земель сельскохозяйственного назначения с учетом существующих здесь запретов и ограничений, необходимость гармонизации земельного и градостроительного законодательства, совершенствования кадастровой оценки и кадастрового учета, ипотеки земельных участков, государственного земельного надзора и др. Достаточно подробно анализировалась судебная практика по делам о земельных спорах, о защите прав юридических лиц на земельные участки, вопросы регулирования земельных отношений на уровне субъектов РФ. Важные темы оборота радиоактивно загрязненных земель и правовой охраны земель в целом и земель историко-культурного назначения в частности, правового обеспечения устойчивого развития сельских территорий органично вписывались в направление дискуссии о необходимости повышения эффективности использования и охраны различных категорий земель.

Большой интерес вызвали такие пока еще немного «экзотические» темы, как правовые аспекты моделирования искусственного климата в растениеводстве, проблемы нормативного закрепления фитопатологической экспертизы, создания «цифровой деревни».

На конференции также прозвучало много других интересных и актуальных докладов представителей различных научных школ.

Материал подготовила:

В. В. Устюкова,

*главный научный сотрудник сектора экологического,
земельного и аграрного права ИГП РАН,
доктор юридических наук, профессор.*

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

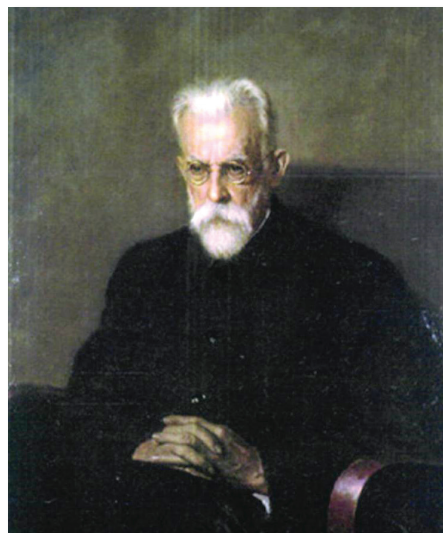
Портрет на фоне истории

ИДЕИ НООСФЕРЫ В. И. ВЕРНАДСКОГО КАК ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Особую и важнейшую роль в становлении и развитии экологии сыграл великий русский ученый Владимир Иванович Вернадский (1863—1945) — российский и советский ученый, мыслитель и общественный деятель конца XIX и первой половины XX в., академик Санкт-Петербургской академии наук, Российской академии наук, Академии наук СССР, создатель ряда научных школ. Открытие биосферы В. И. Вернадским в начале XX столетия принадлежит к величайшим научным открытиям человечества, соизмеримым с теорией видообразования, законом сохранения энергии, общей теорией относительности, открытием наследственного кода у живых организмов и теорией расширяющейся Вселенной. В. И. Вернадский доказал, что жизнь на Земле — явление общепланетарное и космическое, что биосфера — это вещественно-энергетическая система, обеспечивающая биологический круговорот химических элементов и эволюцию всех живых организмов, включая и человека.

Владимир Иванович Вернадский был первым, кто увидел в биосфере сложную и хорошо отрегулированную за много сотен миллионов лет эволюции общепланетарную биогеохимическую систему. Не только составом атмосферы и гидросферы обязаны мы работе биосферы, но и сама земная кора — это продукт биосферы. Итогом научной деятельности В. И. Вернадского было создание учения о ноосфере — сфере разума.

Кроме того, он занимался организаторской научной и общественной деятельностью. В. И. Вернадский — лауреат Сталинской премии первой степени (1943).



Вернадский Владимир Иванович Несколько слов о ноосфере¹

1. Мы приближаемся к решающему моменту во Второй мировой войне. Она возобновилась в Европе после 21- годового перерыва — в 1939 г. и длится в Западной Европе пять лет, а у нас,

¹ Впервые опубликовано в журнале «Успехи современной биологии» (1944. № 18. Вып. 2. С. 113—120). Это последняя прижизненная публикация В. И. Вернадского.

в Восточной Европе — три года. На Дальнем Востоке она возобновилась раньше — в 1931 г. — и длится уже 13 лет.

В истории человечества и биосфере вообще война такой мощности, длительности и силы — небывалое явление.

К тому же ей предшествовала тесно с ней связанная причинно, но значительно менее мощная, Первая мировая война с 1914 по 1918 г.

В нашей стране эта первая мировая война привела к новой — исторически небывалой — форме государственности не только в области экономической, но и в области национальных стремлений.

С точки зрения натуралиста (а думаю, и историка) можно и должно рассматривать исторические явления такой мощности как единый большой земной геологический, а не только исторический процесс.

Первая мировая война 1914—1918 гг. лично в моей научной работе отразилась самым решающим образом. Она изменила в корне мое геологическое миропонимание.

В атмосфере этой войны я подошел в геологии к новому для меня и для других и тогда забытому пониманию природы — к геохимическому и к биогеохимическому, охватывающему и косную и живую природу с одной и той же точки зрения.

2. Я провел годы Первой мировой войны в непрерывной научно-творческой работе: неуклонно продолжаю ее в том же направлении и до сих пор.

28 лет назад, в 1915 г., в Российской академии наук в Петрограде была образована академическая Комиссия по изучению производительных сил нашей страны, так называемый КЕПС (председателем которого я был), сыгравшая заметную роль в критическое время Первой мировой войны. Ибо для Академии наук совершенно неожиданно в разгар войны выяснилось, что в царской России не было точных данных о так называемом теперь стратегическом сырье, и нам пришлось быстро сводить воедино рассеянные данные и быстро покрывать недочеты нашего знания.

Подходя геохимически и биогеохимически к изучению геологических явлений, мы охватываем всю окружающую нас природу в одном и том же атомном аспекте. Это как раз — бессознательно для меня — совпадало с тем, что, как оказалось теперь, характеризует науку XX в. и отличает ее от прошлых веков. XX век есть век научного атомизма.

Все эти годы, где бы я ни был, я был охвачен мыслью о геохимических и биогеохимических проявлениях в окружающей меня

природе (в биосфере). Наблюдая ее, я в то же время направил интенсивно и систематически в эту сторону и свое чтение и свое размышление.

Получаемые мною результаты я излагал постепенно, как они складывались, в виде лекций и докладов, в тех городах, где мне пришлось в то время жить: в Ялте, в Полтаве, в Киеве, в Симферополе, в Новороссийске, в Ростове и других.

Кроме того, всюду почти — во всех городах, где мне пришлось жить, — я читал все, что можно было в этом аспекте, в широком его понимании, достать.

Стоя на эмпирической почве, я оставил в стороне, сколько был в состоянии, всякие философские искания и старался опираться только на точно установленные научные и эмпирические факты и обобщения, изредка допуская рабочие научные гипотезы. Это надо иметь в виду в дальнейшем.

В связи со всем этим в явления жизни я ввел вместо понятия «жизнь» понятие «живого вещества», сейчас, мне кажется, прочно утвердившееся в науке. «Живое вещество» есть совокупность живых организмов. Это не что иное, как научное, эмпирическое обобщение всех известных и легко и точно наблюдаемых бесчисленных, эмпирически бесспорных фактов.

Понятие «жизнь» всегда выходит за пределы понятия «живое вещество» в области философии, фольклора, религии, художественного творчества. Это все отпало в «живом веществе».

3. В гуще, в интенсивности и в сложности современной жизни человек практически забывает, что он сам и все человечество, от которого он не может быть отделен, неразрывно связаны с биосферой — с определенной частью планеты, на которой они живут. Они — геологически закономерно связаны с ее материально-энергетической структурой.

В общезнании обычно говорят о человеке как о свободно живущем и передвигающемся на нашей планете индивидууме, который свободно строит свою историю. До сих пор историки, вообще ученые гуманитарных наук, а в известной мере и биологи, сознательно не считаются с законами природы биосферы — той земной оболочки, где может только существовать жизнь. Стихийно человек от нее неотделим. И эта неразрывность только теперь начинает перед нами точно выясняться.

В действительности ни один живой организм в свободном состоянии на Земле не находится. Все эти организмы неразрывно и непрерывно связаны — прежде всего питанием и дыханием — с окружающей их материально-энергетической средой. Вне нее в природных условиях они существовать не могут.



Замечательный петербургский академик, всю свою жизнь отдавший России, Каспар Вольф (1733—1794) в год Великой французской революции (1789) ярко выразил это в книге, напечатанной по-немецки в Петербурге «Об особенной и действенной силе, свойственной растительной и животной субстанциям». Он опирался на Ньютона, а не на Декарта, как огромное большинство биологов в его время.

4. Человечество как живое вещество неразрывно связано с материально-энергетическими процессами определенной геологической оболочки Земли — с ее биосферой. Оно не может физически быть от нее независимым ни на одну минуту.

Понятие «биосферы», т.е. «области жизни», введено было в биологию Ламарком (1744—1829) в Париже в начале XIX в., а в геологию — Э. Зюссом (1831—1914) в Вене в конце того же века.

В нашем столетии биосфера получает совершенно новое понимание. Она выявляется как планетное явление космического характера.

В биогеохимии нам приходится считаться с тем, что жизнь (живые организмы) реально существует не только на одной нашей планете, не только в земной биосфере. Это установлено сейчас, мне кажется, без сомнений пока для всех так называемых «земных планет», т.е. для Венеры, Земли и Марса.

5. В Биогеохимической лаборатории Академии наук в Москве, ныне переименованной в Лабораторию геохимических проблем, в сотрудничестве с академическим же Институтом микробиологии (директор — член-корр. Академии Наук Б. Л. Исаченко) мы поставили проблему о космической жизни еще в 1940 г. как текущую научную задачу.

В связи с военными событиями эта работа была приостановлена и будет возобновлена при первой возможности.

В архивах науки, в том числе и нашей, мысль о жизни как о космическом явлении существовала уже давно. Столетия назад, в конце XVII в., голландский ученый Христиан Гюйгенс (1629—1695) в своей предсмертной работе, в книге «Космотеорос», вышедшей в свет уже после его смерти, научно выдвинул эту проблему.

Книга эта была дважды, по инициативе Петра I, издана на русском языке под заглавием «Книга мирозрения» в первой четверти XVIII в.

Гюйгенс в ней установил научное обобщение, что «жизнь есть космическое явление, в чем-то резко отличное от косной материи». Это обобщение я назвал недавно «принципом Гюйгенса».

Живое вещество по весу составляет ничтожную часть планеты. По-видимому, это наблюдается в течение всего геологического времени, т.е. геологически вечно.

Оно сосредоточено в тонкой, более или менее сплошной пленке на поверхности суши в тропосфере — в лесах и в полях — и проникает весь океан. Количество его исчисляется долями, не превышающими десятых долей процента биосферы по весу, порядка, близкого к 0,25 %. На суше оно идет не в сплошных скоплениях на глубину в среднем, вероятно, меньше 3 км. Вне биосферы его нет.

В ходе геологического времени оно закономерно изменяется морфологически. История живого вещества в ходе времени выражается в медленном изменении форм жизни, форм живых организмов, генетически между собой непрерывно связанных, от одного поколения к другому без перерыва.

Веками эта мысль поднималась в научных исканиях; в 1859 г. она, наконец, получила прочное обоснование в великих достижениях Ч. Дарвина (1809—1882) и А. Уоллеса (1822—1913). Она вылилась в учение об эволюции видов — растений и животных, в том числе и человека.

Эволюционный процесс присущ только живому веществу. В косном веществе нашей планеты нет его проявлений. Те же самые минералы и горные породы образовывались в криптозойской эре, какие образуются и теперь. Исключением являются биокосные природные тела, всегда связанные так или иначе с живым веществом.

Изменение морфологического строения живого вещества, наблюдаемое в процессе эволюции, в ходе геологического времени, неизбежно приводит к изменению его химического состава. Этот вопрос сейчас требует экспериментальной проверки. Проблема эта поставлена нами в план работ 1944 г. совместно с Палеонтологическим институтом Академии наук.

6. Если количество живого вещества теряется перед косной и биокосной массами биосферы, то биогенные породы (т.е. созданные живым веществом) составляют огромную часть ее массы, идут далеко за пределы биосферы.

Учитывая явления метаморфизма, они превращаются, теряя всякие следы жизни, в гранитную оболочку, выходят из биосферы. Гранитная оболочка Земли есть область былых биосфер. В замечательной по многим мыслям книге Ламарка «Hydrogeologie» (1802) живое вещество, как я его понимаю, являлось создателем главных горных пород нашей планеты. Ж. Б. Ламарк де-Монне (1744—1829) до самой смерти не принимал открытий Лавуазье



(1743—1794). Но другой крупнейший химик, Ж. Б. Дюма, его младший современник (1800—1884), много занимавшийся химией живого вещества, долго держался представлений о количественном значении живого вещества в строении горных пород биосферы.

7. Младшие современники Ч. Дарвина — Д. Д. Дана (1813—1895) и Д. Ле-Конт (1823—1901), два крупнейших североамериканских геолога (а Дана к тому же минералог и биолог), выявили еще до 1859 г. эмпирическое обобщение, которое показывает, что эволюция живого вещества идет в определенном направлении.

Это явление было названо Дана «цефализацией», а Ле-Конт — «психозойской эрой». Д. Д. Дана, подобно Дарвину, пришел к этой мысли, к этому пониманию живой природы во время своего кругосветного путешествия, которое он начал через два года после возвращения в Лондон Ч. Дарвина, т.е. в 1838 г., и которое продолжалось до 1842 г.

Нельзя здесь не отметить, что экспедиция, во время которой Дана пришел к своим выводам о цефализации, о коралловых островах и т.д., фактически исторически тесно связана с исследованиями Тихого океана — океаническими путешествиями русских моряков, главным образом Крузенштерна (1770—1846). Изданные на немецком языке, они заставили американца Джона Рейнольдса (адвоката) добиваться организации такой же американской первой морской научной экспедиции. Он начал добиваться этого в 1827 г., когда появилось описание экспедиции Крузенштерна на немецком языке. Только в 1838 г., через одиннадцать лет, благодаря его настойчивости эта экспедиция состоялась. Это была экспедиция Уилькиса (Wilkes), окончательно доказавшая существование Антарктики.

8. Эмпирические представления о направленности эволюционного процесса без попыток теоретически их обосновать идут глубже, в XVIII в. Уже Бюффон (1707—1788) говорил о царстве человека, в котором он живет, основываясь на геологическом значении человека.

Эволюционная идея была ему чужда. Она была чужда и Л. Агассицу (1807—1873), введшему в науку идею о ледниковом периоде. Агассиц жил уже в эпоху бурного расцвета геологии. Он считал, что геологически наступило царство человека, но из богословских представлений высказывался против эволюционной теории. Ле-Конт указывает, что Дана, стоявший раньше на точке зрения, близкой к Агассицу, в последние годы жизни принял идею эволюции в ее тогда обычном, дарвиновском понимании. Разница между представлениями о «психозойской эре» Ле-Конта и «цефализацией» Дана исчезла.

К сожалению, в нашей стране особенно, это крупное эмпирическое обобщение до сих пор остается вне кругозора биологов.

Правильность принципа Дана (психозойская эра Ле-Конта), который оказался вне кругозора наших палеонтологов, может быть легко проверена теми, кто захочет это сделать, по любому современному курсу палеонтологии. Он охватывает не только все животное царство, но ярко проявляется и в отдельных типах животных.

Дана указал, что в ходе геологического времени, говоря современным языком, т.е. на протяжении двух миллиардов лет по крайней мере, а наверное, много больше, наблюдается (скачками) усовершенствование — рост — центральной нервной системы (мозга), начиная от ракообразных, на которых эмпирически и установил свой принцип Дана, и от моллюсков (головноногих) и кончая человеком. Это явление и названо им цефализацией. Раз достигнутый уровень мозга (центральной нервной системы) в достигнутой эволюции не идет уже вспять, только вперед.

9. Исходя из геологической роли человека, А. П. Павлов (1854—1929) в последние годы своей жизни говорил об антропогенной эре, нами теперь переживаемой. Он не учитывал возможности тех разрушений духовных и материальных ценностей, которые мы сейчас переживаем вследствие варварского нашествия немцев и их союзников, через десять с небольшим лет после его смерти, но он правильно подчеркнул, что человек на наших глазах становится могучей геологической силой, все растущей.

Эта геологическая сила сложилась геологически длительно, для человека совершенно незаметно. С этим совпало изменение (материальное прежде всего) положения человека на нашей планете.

В XX в., впервые в истории Земли, человек узнал и охватил всю биосферу, закончил географическую карту планеты Земля, расселился по всей ее поверхности. Человечество своей жизнью стало единым целым. Нет ни одного клочка Земли, где бы человек не мог прожить, если бы это было ему нужно. Наше пребывание в 1937—1938 гг. на плавучих льдах Северного полюса это ярко доказало. И одновременно с этим, благодаря мощной технике и успехам научного мышления, благодаря радио и телевидению, человек может мгновенно говорить в любой точке нашей планеты с кем угодно. Перелеты и перевозки достигли скорости нескольких сот километров в час и на этом они еще не остановились.

Все это результат цефализации Дана (1856), роста человеческого мозга и направляемого им его труда.

В ярком образе экономист Л. Брентано иллюстрировал планетную значимость этого явления. Он подсчитал, что, если бы



каждому человеку дать один квадратный метр и поставить всех людей рядом, они не заняли бы даже всей площади маленького Боденского озера на границе Баварии и Швейцарии. Остальная поверхность Земли осталась бы пустой от человека. Таким образом, все человечество, вместе взятое, представляет ничтожную массу вещества планеты. Мощь его связана не с его материей, но с его мозгом, с его разумом и направленным этим разумом его трудом.

В геологической истории биосферы перед человеком открывается огромное будущее, если он поймет это и не будет употреблять свой разум и свой труд на самоистребление.

10. Геологический эволюционный процесс отвечает биологическому единству и равенству всех людей — *Homo sapiens* и его геологических предков *Sinanthropus* и др., потомство которых для белых, красных, желтых и черных рас — любым образом среди них всех — развивается безостановочно в бесчисленных поколениях. Это закон природы. Все расы между собой скрещиваются и дают плодовитое потомство.

В историческом состязании, например в войне такого масштаба, как нынешняя, в конце концов побеждает тот, кто этому закону следует. Нельзя безнаказанно идти против принципа единства всех людей как закона природы. Я употребляю здесь понятие «закон природы», как это теперь все больше входит в жизнь в области физико-химических наук, как точно установленное эмпирическое обобщение.

Исторический процесс на наших глазах коренным образом меняется. Впервые в истории человечества интересы народных масс — всех и каждого — и свободной мысли личности определяют жизнь человечества, являются мерилom его представлений о справедливости. Человечество, взятое в целом, становится мощной геологической силой. И перед ним, перед его мыслью и трудом, ставится вопрос о перестройке биосферы в интересах свободно мыслящего человечества как единого целого.

Это новое состояние биосферы, к которому мы, не замечая этого, приближаемся, и есть «ноосфера».

11. В 1922/23 гг. на лекциях в Сорбонне в Париже я принял как основу биосферы биогеохимические явления. Часть этих лекций была напечатана в моей книге «Очерки геохимии».

Приняв установленную мною биогеохимическую основу биосферы за исходное, французский математик и философ бергсонист Е. Ле-Руа в своих лекциях в Коллеж де Франс в Париже ввел в 1927 г. понятие «ноосферы» как современной стадии, геологически переживаемой биосферой. Он подчеркивал при этом,

что он пришел к такому представлению вместе со своим другом, крупнейшим геологом и палеонтологом Тельяром де-Шарденом, работающим теперь в Китае.

12. Ноосфера есть новое геологическое явление на нашей планете. В ней впервые человек становится крупнейшей геологической силой. Он может и должен перестраивать своим трудом и мыслью область своей жизни, перестраивать коренным образом по сравнению с тем, что было раньше. Перед ним открываются все более и более широкие творческие возможности. И, может быть, поколение моей внучки уже приблизится к их расцвету.

Здесь перед нами встала новая загадка. Мысль не есть форма энергии. Как же может она изменять материальные процессы? Вопрос этот до сих пор научно не разрешен. Его поставил впервые, сколько я знаю, американский ученый, родившийся во Львове, математик и биофизик Альфред Лотка. Но решить его он не мог.

Как правильно сказал некогда Гете (1749—1832) — не только великий поэт, но и великий ученый, — в науке мы можем знать только, как произошло что-нибудь, а не почему и для чего.

Эмпирические результаты такого «непонятного» процесса мы видим кругом нас на каждом шагу.

Минералогическая редкость — самородное железо — вырабатывается теперь в миллиардах тонн. Никогда не существовавший на нашей планете самородный алюминий производится теперь в любых количествах. То же самое имеет место по отношению к почти бесчисленному множеству вновь создаваемых на нашей планете искусственных химических соединений (био-генных культурных минералов). Масса таких искусственных минералов непрерывно возрастает. Все стратегическое сырье относится сюда.

Лик планеты — биосфера — химически резко меняется человеком сознательно и главным образом бессознательно. Меняются человеком физически и химически воздушная оболочка суши, все ее природные воды.

В результате роста человеческой культуры в XX в. все более резко стали меняться (химически и биологически) прибрежные моря и части океана. Человек должен теперь принимать все большие и большие меры к тому, чтобы сохранить для будущих поколений никому не принадлежащие морские богатства.

Сверх того человеком создаются новые виды и расы животных и растений.

В будущем нам рисуются как возможные сказочные мечтания: человек стремится выйти за пределы своей планеты в космическое пространство. И, вероятно, выйдет.



В настоящее время мы не можем не считаться с тем, что в переживаемой нами великой исторической трагедии мы пошли по правильному пути, который отвечает ноосфере.

Историк и государственный деятель только подходят к охвату явлений природы с этой точки зрения. Очень интересен в этом отношении подход к этой проблеме, как историка и государственного деятеля, Уинстона С. Черчилля (1932).

13. Ноосфера — последнее из многих состояний эволюции биосферы в геологической истории — состояние наших дней. Ход этого процесса только начинает нам выясняться из изучения ее геологического прошлого в некоторых своих аспектах.

Приведу несколько примеров. Пятьсот миллионов лет тому назад, в кембрийской геологической эре, впервые в биосфере появились богатые кальцием скелетные образования животных, а растений — больше двух миллиардов лет тому назад. Это — кальциевая функция живого вещества, ныне мощно развитая, — была одна из важнейших эволюционных стадий геологического изменения биосферы.

Не менее важное изменение биосферы произошло 70—110 миллионов лет тому назад, во время меловой системы и, особенно, третичной. В эту эпоху впервые создались в биосфере наши зеленые леса, всем нам родные и близкие. Это другая большая эволюционная стадия, аналогичная ноосфере. Вероятно, в этих лесах эволюционным путем появился человек около 15—20 миллионов лет тому назад.

Сейчас мы переживаем новое геологическое эволюционное изменение биосферы. Мы входим в ноосферу.

Мы вступаем в нее — в новый стихийный геологический процесс — в грозное время, в эпоху разрушительной мировой войны.

Но важен для нас факт, что идеалы нашей демократии идут в унисон со стихийным геологическим процессом, с законами природы, отвечают ноосфере.

Можно смотреть поэтому на наше будущее уверенно. Оно в наших руках. Мы его не выпустим.

ТРИ ВЕКА БОРЬБЫ ЗА ЧИСТОТУ УЛИЦ В ГОРОДАХ¹

В 2018 г. в нашей стране стартовал национальный проект «Экология». Он реализуется в рамках Указа Президента РФ о национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года².

Национальный проект включает 10 федеральных проектов — «Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности», «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение лесов». В настоящее время по каждому проекту определены контрольные и финансовые показатели.

Заместитель Председателя Правительства Алексей Гордеев отметил высокую эффективность и результативность применения проектного подхода при подготовке национальных проектов, в частности успешный опыт по нацпроекту «Экология». Проект паспорта документа был внесен в Правительство Министерством природных ресурсов и экологии в июне и прошел детальное обсуждение и согласование со всеми участниками отрасли, включая профильные ведомства, экспертное и бизнес-сообщество. Также документ выносился на общественное обсуждение, в том числе на площадке Государственной Думы и Совета Федерации. Предложения и замечания, в том числе по объемам финансирования проектов, учтены в финальной версии паспорта национального проекта.

Одной из ключевых задач реализации нацпроекта является формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) и создание условий для вторичной переработки отходов производства и потребления. Алексей Гордеев особо подчеркнул, что работа по реализации национального проекта должна быть полностью интегрирована с ходом реализации госпрограммы по охране окружающей среды.

Впервые проблема борьбы с мусором на улицах городов России получила правовое закрепление почти 320 лет назад. 9 апреля 1699 г. Петр I издал Указ «О наблюдении чистоты в Москве и о наказании за выбрасывание сору и всякого помету на улицы и переулки». Данный документ обязывал жителей столицы мусор на улицы не выбрасывать, следить за чистотой дворов и мостовых, а все отходы вывозить подальше за пределы города и засыпать землей.

Нарушителей Указа ждало наказание: «Кто станет по большим улицам и по переулкам всякий помет и мертвечину бросать, такие люди взяты будут



¹ Материал подготовлен с использованием интернет-ресурса.

² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

в земский приказ, и будет им за это учинено наказание — битье кнутом, да с них же взята будет пеня». При этом, если нарушитель попадался несколько раз, то наказание ужесточалось, а пени росли. Штраф мог составить 10 руб., что по тем временам было большой суммой.

Этот Указ императора стал мощным подспорьем не только для чиновников, отвечавших перед царем за «благочиние» в Москве, но и для дворников, следивших за чистотой на улицах. Также при Петре I в столице начали прокладывать канализацию, а на улицах устанавливать урны. Да и москвичи, опасаясь обещанного наказания, стали мусорить гораздо меньше.

Позже дело Петра по благоустройству столицы продолжила и Екатерина II. Своим Указом она повелела «накрепко запретить и неослабно наблюдать, чтобы в Москву-реку и прочие через город текущие воды никто никакого сору ихламу не бросал и на лед нечистот не вывозил». Также она официально учредила городские самоуправления по всей России (1785), деятельность которых была направлена прежде всего на благоустройство городов и оказание жилищно-коммунальных услуг.



Историки так описывали причину внезапного появления упомянутого Указа Петра I. На исходе XVII в. в Москве была непролазная грязь, поскольку помой нерадивые горожане выливали прямо на улицы. Народ, не ведавший о санитарных нормах, привык, что по дорогам беспрестанно бегут мутные, дурно пахнущие потоки. Даже в резиденции царя в Кремле ситуация была аховой, особенно после того, как Петр I разместил там коллегии со всей обслугой.

В тот день, 9 апреля 1699 г., Петр Алексеевич в карете выехал из Кремля. Однако через несколько минут царская карета угодила в яму, наполненную мутной водой. Пока слуги вытаскивали из ямы царскую карету, Петр потребовал бумагу, перо и чернила. Нахмурившись и сверкнув очами, он вывел первую фразу: «Кто станет по большим улицам и по переулкам всякий помет и мертвечину бросать, такие люди взяты будут в земский приказ...». Задумался ненадолго и снова сердито заскрипел пером: «...и будет им за это учинено наказание — битье кнутом, да с них же взята будет пеня».

В тот день император, сам того не ведая, дал старт кампании по наведению чистоты в Москве, которая продолжается и по сей день. Царский Указ можно считать первым шагом к созданию будущей системы жилищно-коммунального хозяйства.

Когда Петр I выпустил Указ «О наблюдении чистоты в Москве...», в городе уже трудились дворники. Они появились в России раньше, при царе Алексее Михайловиче, утвердившем в 1649 г. новый Свод законов Русского государства. Туда вошел и Наказ о градском благочинии. После этого документа в России появились служивые, которых народ называл дворниками. Но их было мало, и они не могли изменить санитарное состояние Москвы.

Дворники стали заметной фигурой на улицах российских городов в начале XX в. Они подметали и поливали улицы, зимой убирали снег, пилили, кололи и носили в квартиры дрова, ибо отопление было дровяное.

Кроме того, дворники, состоявшие обычно из бывших солдат и унтер-офицеров, должны были задерживать подозрительных, следить за входящими и выходящими, предупреждать правоохранителей о сборищах, присутствовали в качестве понятых во время обысков и при арестах.

А как выполнялся Указ Петра в городах России до 1917 г.? Судя по информации, которую можно найти в различных источниках, решали не очень хорошо. Да, в ту пору не было таких крупных городов, как сейчас. Соответственно, и такого количества отходов — тоже. Однако проблемы, связанные с мусором, были. И иногда они становились масштабнее, чем просто несанкционированные свалки.

Например, Алексей Митрофанов в книге «Повседневная жизнь русского провинциального города в XIX веке» писал, что «горячки и лихорадки будут существовать в Воронеже до тех пор, пока воронежцы не позаботятся о чистоте своих жилищ, об иссушении болот и уничтожении мусорных куч и буераков с водой». Если говорить о санитарно-эпидемиологической обстановке, то Воронежская губерния вообще была одной из самых неблагополучных во всей царской России. Только в XIX в. холерные эпидемии случались здесь 13 раз. Одно из первых мест губерния занимала по заболеваемости дифтерией и малярией.

Во многом это было связано с образом жизни людей. Отсутствие нормальных бытовых условий, замусоривание водоемов, откуда брали питьевую воду, — все это провоцировало болезни и эпидемии.

Не лучшим образом дело обстояло и в Москве. Настоящая свалка была под ногами у жителей Москвы. Причем сами москвичи и отравляли себе жизнь. Об этом свидетельствовал известный репортер и бытописатель Москвы Владимир Гиляровский, побывав в подземелье, где протекала заключенная в трубу река Неглиная. Ни разу не чищенная от мусора с екатерининских времен, подземная клоака была завалена всяким мусором.

А еще, пишет Гиляровский в книге «Москва и москвичи», «кроме “законных” сточных труб, проведенных с улиц для дождевых и хозяйственных вод, большинство богатых домовладельцев провело в Неглинку тайные подземные стоки для спуска нечистот».

Это вместо того, чтобы вывозить их в бочках — тех самых ассенизаторских возках. И все эти нечистоты шли в Москву-реку.



Александровское училище в Воронеже и реклама галош, без которых зачастую было не обойтись.
Фото начала XX в.



Двор на окраине Москвы. Фото начала XX в.



Владимир Гиляровский (слева) в Москве.
 Фото начала XX в.

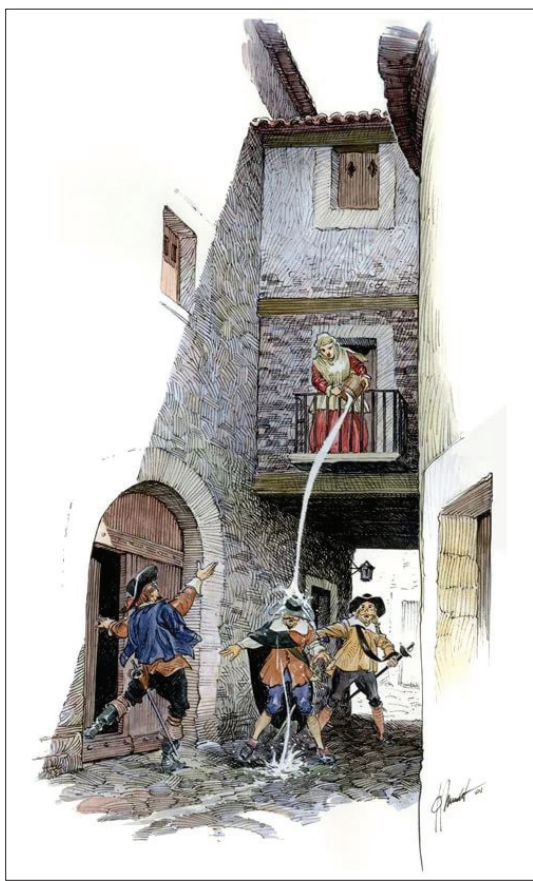
А вот что Владимир Алексеевич увидел под Трубной площадью: «Здесь была куча грязи особенно густой, и, видимо, под грязью было что-то навалено... Полезли через кучу, осветив ее лампочкой. Я ковырнул ногой, и под моим сапогом что-то запружинило... Перешагнули кучу и пошли дальше. В одном из таких заносов мне удалось рассмотреть до половины занесенный илом труп громадного дога. Особенно трудно было перебраться через последний занос... Что-то все время скользило под ногами. Об этом боязно было думать».

Заметка Гиляровского в газете наделала тогда много шума. После нее «отцы города», до этого не обращавшие внимания на канализацию, которая превратилась в свалку, наконец, начали ее чистить и ремонтировать. Это было в 1886 г.

Однако проблемы мусора и свалок бытовых отходов были свойственны большинству городов европейских государств.

Так, в Средневековье столкнулись с проблемой, когда мусор перестал вывозиться за пределы города. Этим вопросом никто не интересовался и не занимался. И даже во Франции, такой романтической стране, жители города Парижа и других крупных городов выбрасывали свои бытовые отходы из окна прямо на улицу. Очень редко для сбора и размещения мусора в некоторых европейских городах организовывались выгребные ямы или канавы, зачастую же, прямо на площадях, перед домами валялись пищевые отходы, ветошь и даже отходы из туалета.

Вследствие накопления мусора появились страшные эпидемии, поразившие всю Европу. Гниющие пищевые остатки способствовали развитию дизентерии. Крысы, привлекаемые огромными горами мусора, разносили опасные заболевания, такие как тиф, чума и другие, по всей Европе.



Улица Парижа, XVII век.



Италия XVIII века.

Из-за чesотки скончался римский папа Климент VII, его предшественник Климент V — от дизентерии. Но, несмотря на эпидемии, вызванные завалами мусора в городах, которые уносили жизни почти половины городского населения Европы в Средние века, никаких изменений не происходило. Все это несколько не способствовало накоплению опыта для эффективного решения вопроса очистки городов от мусора.

Начиная с XVII в. стали появляться законы об обязательном вывозе мусора и его захоронении за городской чертой. В конце XIX в. появился первый завод по сжиганию мусора в Англии. После этого знаменательного события утилизация мусора в Европе начала осуществляться цивилизованными методами. Горы мусора, накопившиеся за счет роста численности населения и одновременного роста промышленного производства, наконец стали уменьшаться. На сегодняшний день в Европе наблюдается заключительный этап многовековой истории по утилизации мусора, осуществляемый за счет раздельной сортировки и переработки мусора во вторсырьё.

Эпоха Средневековья многому научила сегодняшних европейцев: бережно относиться к окружающей среде, брать на себя ответственность за утилизацию мусора и заботиться не только о собственном здоровье, но и о здоровье будущих поколений. От качества переработки и вывоза бытового и строительного мусора, ежедневно тоннами выбрасываемого на свалку, зависит наше будущее.

Как сегодня в европейских городах решается проблема охраны окружающей среды. *Почему на улицах в Европе чисто?* — Таким вопросом часто задаются русские туристы в европейских городах. В Европе Западной живет (и приезжают в качестве туристов) много представителей Европы Восточной, стран Востока и Африки, представления которых об общественной чистоте и гигиене, скажем так, могут немного отличаться от западноевропейских. Например, в Амстердаме к вечеру центральные улицы могут быть завалены мусором. Однако пройдет всего несколько часов после того, как толпы туристов схлынут — и города вновь становятся чистыми.

Такая же ситуация может наблюдаться и в других туристических мегаполисах. Все дело в европейской системе уборки улиц, которая направлена на действительное поддержание чистоты, а значит — улучшение санитарно-гигиенического состояния и повышение туристической привлекательности городов, что приводит к наполнению городского бюджета и созданию рабочих мест.



Лондон. Конец XIX века



Лондон. Конец XIX века



Одними из компонентов чистоты на улицах Западной Европы являются жесткое законодательство и его неукоснительное соблюдение. В Каннах за брошенную на землю банку из-под газировки или окурки оштрафуют на 180 евро.

В Калифорнии за брошенный на обочину окурочек придется заплатить 1 000 долларов. Не отстает от США и Сингапур. Он признан самым чистым, но не столько потому, что сингапурцы склонны к чистоте и порядку. Просто власти ввели суровые санкции, а шансы провиниться есть буквально на каждом шагу.

Прейскурант примерно таков:

- покормить голубя хлебом — от 500 до 1 000 SGD,
- самому перекусить на улице — 1 000 SGD,
- жевать жвачку на улице — 1 000 SGD,
- плюнуть на улице — 1 000 SGD.

Несмотря на жесткие законы, естественно, мусор появляется на улицах городов Европы: человеческая натура одинакова во всех странах, хотя нам часто пытаются внушить что-то иное. Во всех странах есть социопаты, алкоголики, наркоманы, люди с низкой культурой.



В центральных садах и парках Европы уборка идет постоянно — туристические зоны должны привлекать, а не отталкивать туристов. В Амстердаме, где в парках обосновались алкоголики и бомжи, городские власти придумали, как решить проблему чистоты: для уборки нанимаются сами деклассированные элементы. С утра они получают уборочный инвентарь, две банки пива и пачку сигарет, а вечером, если уборка была качественной и сами уборщики не валялись на газонах вместо уборки, то каждый уборщик получает еще и 10 евро. Таким образом, суммарные затраты городского бюджета Амстердама на одного такого уборщика-алкоголика составляют 19 евро.

Все больше европейских городов переходят на систему уличных мусорных урн в виде прозрачных пластиковых пакетов на держателях. Эта система сбора мусора имеет очень много достоинств: такие урны дешевы, их не воруют, они более гигиеничны, дворник видит, когда пакет наполнился и его необходимо заменить. Такие же урны без проблем устанавливаются и в метро, например в парижском.



Раздельный сбор отходов по категориям: биологически разлагаемые, бумага и картон, пластик, стекло — является европейской нормой. Отходы идут во вторичную переработку, а не сваливаются в гурты, которые периодически горят и испускают неповторимые букеты токсичных ароматов. Весьма эстетичны и традиционные европейские мусорники.

Даже одежду собирают отдельно: она будет использоваться в благотворительных целях христианскими миссиями, ко-

торые заняты оказанием реальной, а не абстрактно-духовно-воспитательной помощью бедным.

Скандинавия переходит на современную систему вакуумного сбора и сортировки мусора, которая позволяет избавиться от неприятного запаха и грызунов.

Системы центрального вакуумного сбора мусора устанавливаются при застройке новых современных кварталов. Вакуумный сбор мусора позволяет минимизировать воздействие на окружающую среду и максимально сократить объемы перевозимого на переработку мусора: ведь большую часть пространства в обычных мусоровозах занимает просто воздух в бутылках, коробках и т.п.

Как европейцев приучили к чистоте? Показателен пример Германии.

Чистота в Германии была не «врожденной», а приобретенной, даже принудительной. В Средние века первые чистые города появились именно в Германии. Так, жителей юго-востока Баден-Вюртемберга в Германии часто именуют швабами (schwaben), по названию области Швабия (Schwabenland), это название распространилось и на часть Баварии.

Со времен Средневековья во всех странах Западной Европы, в том числе и в немецких городах, не было ни мусорных баков, ни канализации, и весь мусор и нечистоты в городах выбрасывали за двери домов и даже из окна на улицу, при этом никто не обращал внимание на прохожих. Широкополые шляпы защищали горожан именно от нечистот и мусора, летящего из окна.

В средневековых городах и деревнях весь мусор, помои из кухни, золу люди попросту выливали за ворота своих домов, на задворки усадеб. Повсюду царил ужасная вонь, исходящая от вылитых на улицу нечистот, гниющих мусорных куч,



На фото: контейнер для сбора одежды возле церкви в Удине, Италия.





трупов сдохших домашних животных. Результат этой чудовищной антисанитарии — эпидемии страшных болезней, от которых вымирали целые города, большие деревни и села.

В 1492 г. графом Вюртембергским был Эберхард V Бородатый, ставший в 1495 г. первым герцогом Вюртембергским (1445—1496). Во всех энциклопедиях и справочниках указано, что Эберхард активно занимался внутренними делами своего графства. Граф Вюртембергский издал несколько указов, предписывающих всем горожанам вывозить мусор, помои, навоз и нечистоты за околицу сел, деревень, городов графства, причем вывозить мусор предписывалось только

ночью: «Чтобы сохранить город чистым, каждый должен вывозить из города свои нечистоты раз в 14 дней, причем исключительно ночью. Тот, у кого в доме нет туалета, должен относить помои к реке».

Народ, привыкший выбрасывать мусор и нечистоты за ворота своего дома, графские указы не выполнял, так как никто не проверял выполнение указов графа Вюртембергского. У самого графа не было столько полицейских и стражников, которые могли бы следить за каждым жителем города.

Тогда граф Вюртембергский издал новый указ, в результате которого в швабских городах стало чисто. Суть указа сводилась к следующему: добропорядочным бюргерам предлагалось доносить на своих нечистоплотных соседей. Если вы заметили, что ваш сосед пару недель не убирает мусор у ворот своего дома, и не донесли на него, то наказан будет не только он, но и вы. А если добропорядочный гражданин доносил о том, что его сосед не убирает мусор и нечистоты у дверей своего дома, то он получал право на часть земель нечистоплотного соседа или другое вознаграждение. Именно соседи стали графскими «стражниками и полицейскими», материально заинтересованными в чистоте города и активно

следящими за своими соседями.

Новая схема контроля за чистотой заработала бесперебойно, и очень скоро в городах Швабии стало по-настоящему чисто.

В результате каждую субботу все жители графства Вюртемберг демонстративно перед соседями и тщательно убирали мусор перед своим двором в селах, перед своим домом в городах, опасаясь доноса соседей.

Конечно, со временем система доносов на соседей стала не нужна — люди перевоспитались, сами стали более чистоплотными, но некоторые средневековые традиции сохранились в Германии по сей день.

Испокон веков немцы сочиняют разные шутки, анекдоты, нелепые истории, особенно о швабах,



зачинщиках движения за чистоту. Многие немцы подтрунивают над традиционной любовью швабов к чистоте и стремлением к тому, чтобы нигде не было ни соринки. О жителях Швабии говорят, что если в свободное время шваб ничего не строит и не ремонтирует, значит в руках у него ведро и веник!

Именно швабские немцы со времен Средневековья стали первыми борцами за чистоту и идеальный порядок на улицах своих деревень и городов, а швабская кервохе стала частью культурного наследия. В переводе с немецкого языка, слово «кервохе» означает «неделя уборки». В эту неделю каждый жилец квартиры или дома несет ответственность за чистоту вокруг своего дома. Кервохе может быть «малой»: тогда жилец всю неделю подметает и делает влажную уборку на своей лестничной клетке и в подъезде. Время от времени бывает и «большая» кервохе, когда жильцы должны убирать на всем пространстве вокруг дома. Как правило, эти обязанности жильцов даже прописаны в договоре аренды и в правилах проживания.

*Материал подготовил
Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,
главный редактор журнала
«Вестник Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук, профессор*

Россия. 100 лет назад: месяц в истории



**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор

ЯНВАРЬ 1919 года

Самый ужасный год в России был 1918-й.
Хуже его был только 1919-й.

Михаил Булгаков

1 января (среда)

Образована Белорусская Советская Социалистическая Республика

Белорусская Советская Социалистическая Республика создана 1 января 1918 г. Произошло это в Смоленске на VI конференции организаций РСДРП (б) Северо-Западной области России.

Становление БССР было непростым. Несмотря на идею права наций на самоопределение, провозглашенную в Декларации прав народов России, как правительство РСФСР, так и руководители Северо-Западного обкома РКП (б), облисполкома и СНК Западной области, считая Беларусь территориальной единицей (областью) РСФСР, не признавали белорусов самостоятельной нацией, а следовательно, принцип самоопределения на них не распространяли.

В подобном подходе сыграла роль идея мировой социалистической революции, которая в образовании национальных государств, а значит границ, видела препятствие для своего продвижения.

Однако у белорусов было противоположное мнение по вопросу своей государственности: так, созданный 31 января 1918 г. Белорусский национальный комиссариат при Народном комиссариате по национальным делам ратовал за создание БССР. Эту идею разделяли и поддерживали белорусские секции РКП (б), созданные белорусами Петрограда, Саратова, Москвы и других городов.

В декабре 1918 г. по инициативе Белнацкома под председательством Д. Жилуновича была организована конференция белорусских секций РКП (б), избрано Центральное бюро белорусских коммунистических секций РКП (б). По итогам конференции было решено создать Временное рабоче-крестьянское правительство Беларуси, созвать Всебелорусский съезд коммунистов и основать национальный партийный центр.

24 декабря 1918 г. ЦК РКП (б) заявил о необходимости создания Белорусской Советской Социалистической Республики, формирования правительства Советской Беларуси, а также определения ее границ. Подготовка Манифеста Временного революционного рабоче-крестьянского правительства была поручена А. Червякову и Д. Жилуновичу.

В Смоленске 30 декабря 1918 г. VI Северо-Западная областная конференция РКП (б) объявила себя Первым съездом Коммунистической партии (большевиков)

Беларуси (КП (б) Б), было избрано Центральное бюро (КП (б) Б), а также принято постановление о границах Беларуси, в состав которой вошли Минская, Могилевская, Смоленская, Витебская и Гродненская губернии с некоторыми прилегающими территориями, населенными большей частью белорусами.

1 января 1919 г. обнародован Манифест о провозглашении Белорусской Советской Социалистической Республики, 7 января в Минск переехало Временное рабоче-крестьянское правительство БССР.



4 января (суббота)

Учреждение Совета по защите детей

Постановление Совета народных комиссаров РСФСР Об учреждении Совета защиты детей

1. Принимая во внимание тяжелые условия жизни в стране и лежащую на революционной власти обязанность обереечь в опасное переходное время подрастающее поколение, Совет народных комиссаров настоящим декретом утверждает особый Совет защиты детей.

2. Совет защиты детей имеет своим председателем народного комиссара по просвещению. В состав его, кроме председателя (представителя Народного комиссариата по просвещению), входят по одному представителю от следующих народных комиссариатов: социального обеспечения, здравоохранения, продовольствия и труда.

3. Совету защиты детей предоставляется право налагать «вето» через соответствующие народные комиссариаты на распоряжения ведомств, не входящих в Совет, если таковые распоряжения ведут к явному ущербу для детей.

4. Считая дело снабжения детей пищей, одеждой, помещением, топливом, медицинской помощью, а равно эвакуацию детей в хлеботорные губернии одной из важных государственных задач, Совет народных комиссаров поручает Совету защиты детей:

а) согласовать деятельность входящих в него комитетов по эвакуации детей в хлеботорные губернии, а равно объединять их планы общественного



детского питания и снабжения в целях включения такового путем непосредственного сношения с подлежащими народными комиссариатами в общегосударственный план;

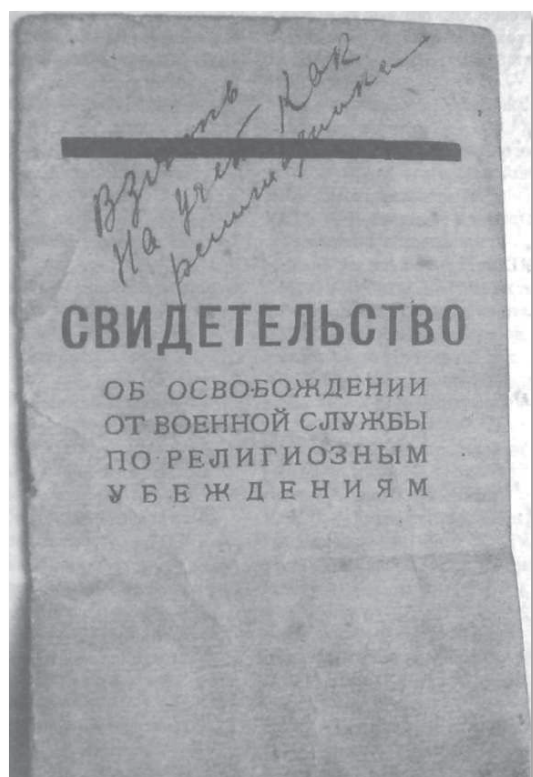
б) следить за точным выполнением той части установленного таким образом плана, которая касается питания и снабжения детей.

5. Совету защиты детей предоставляется право издавать обязательные постановления, касающиеся охраны здоровья детей, успешной организации их питания и снабжения, и вменяется в обязанность следить за неуклонным выполнением их.

Председатель Совета народных комиссаров
В. Ульянов (Ленин)

Народный комиссар по просвещению
А. Луначарский

Управляющий делами Совета народных комиссаров
В. Бонч-Бруевич



**Декрет Совета народных комиссаров РСФСР
Об освобождении от воинской повинности по религиозным убеждениям**

1. Лицам, не могущим по своим религиозным убеждениям принимать участие в военной службе, предоставить право по решению народного суда заменить таковую на определенный срок призыва его сверстников санитарной службой, преимущественно в заразных госпиталях, или иной соответствующей общепользующей работой, по выбору самого призываемого.

2. Народный суд при постановлении своего решения о замене воинской повинности другой гражданской обязанностью запрашивает экспертизу московского Объединенного совета религиозных общин и групп по каждому отдельному делу. Экспертиза должна простирается как на то, что определенное религиозное убеждение исключает участие в военной службе, так и на то, что данное лицо действует искренно и добросовестно.

3. В виде изъятия Объединенный совет религиозных общин и групп по единогласному своему решению вправе возбуждать особые ходатайства перед Президиумом Всероссийского центрального исполнительного комитета советов о полном освобождении от военной службы, без всякой замены ее другой гражданской обязанностью, если может быть специально доказана недопустимость такой замены с точки

зрения не только религиозного убеждения вообще, но и сектантской литературы, а равно личной жизни соответствующего лица.

Примечание: Возбуждение и ведение дела об освобождении определенного лица от военной службы предоставляется как самому призываемому, так и Объединенному совету религиозных общин и групп, причем Совету предоставляется право ходатайствовать о рассмотрении дела в Московском народном суде.

Председатель
Совета народных комиссаров
В. Ульянов (Ленин)

Народный комиссар юстиции
Курский

Управляющий делами
Совета народных комиссаров
В. Бонч-Бруевич

Секретарь
Л. Фотиева

11 января (суббота)

Введена продразверстка на хлеб

Декрет Совета народных комиссаров

О разверстке между производящими губерниями зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства

В целях срочной поставки хлеба для нужд Красной армии и бесхлебных районов и в развитие декретов Всероссийского центрального исполнительного комитета советов о хлебной монополии (Собр. узак. 1918 г., № 38, ст. 498) и о натуральном налоге (Собр. узак. 1918 г., № 82, ст. 864 и № 99, ст. 1012) устанавливается нижеследующий порядок отчуждения излишков зерновых хлебов и фуража в распоряжение государства.

Ст. 1. Все количество хлебов и зернового фуража, необходимое для удовлетворения государственных потребностей, разверстывается для отчуждения у населения между производящими губерниями.

Ст. 2. Губернии, на которые распространяется разверстка, равно как и количество хлебов и зернового фуража, подлежащее отчуждению в каждой губернии, устанавливаются Народным комиссариатом продовольствия, в соответствии с размерами урожая, запасами и нормами потребления.

Ст. 3. В разверстку зачисляется все количество семейного и продовольственного хлеба, а также зернового фуража, уже заготовленных продовольственными органами по нарядам Народного комиссариата продовольствия.





И. Каляскин. «Продразверстка»

Ст. 4. К разверстке, установленной Народным комиссариатом продовольствия, распоряжением губернских продовольственных комитетов, прибавляется количество хлеба и зернового фуража, необходимого для нужд местного как городского, так и крестьянского населения, не имеющего в потребной норме своего хлеба.

Ст. 5. Общие основания разверстки устанавливаются Народным комиссариатом продовольствия.

Ст. 6. Все количество хлеба и зернового фуража, причитающееся на губернию по разверстке, согласно ст. 4, должно быть отчуждено у населения по установленным твердым ценам и поставлено к 15 июня 1919 года.

Ст. 7. Семьдесят процентов всего количества хлеба и фуража, причитающегося на губернию по разверстке, должно быть поставлено к 1 марта 1919 года.

Ст. 8. Народному комиссару продовольствия предоставляется право в зависимости от видов на предстоящий урожай уменьшать количество, подлежащее допоставке после 1-го марта.



Ст. 9. Сельские хозяева, сдавшие к 1-му марта не менее семидесяти процентов и к 15-му июня остальное количество затребованного от них по разверстке хлеба и зернового фуража, освобождаются от обложения натуральным налогом.

Ст. 10. Сельские хозяева, не сдавшие к установленному сроку причитающееся на них количество хлебофуража, подвергаются безвозмездному принудительному отчуждению обнаруженных у них запасов. К упорствующим из них и злостно скрывающим свои запасы применяются суровые меры, вплоть до конфискации имущества и лишения свободы по приговорам народного суда.

Примечание. Порядок и право обжалования неправильностей разверстки устанавливаются Народным комиссариатом продовольствия.

Председатель Совета народных комиссаров
В. Ульянов (Ленин)

Заместитель народного комиссара продовольствия
Брюханов

Управляющий делами Совета народных комиссаров
В. Бонч-Бруевич

Проводимая согласно Декрету Совета народных комиссаров на всей территории Советской России продовольственная разверстка заключалась в обязательной сдаче крестьянами государству по твердым ценам всех излишков хлеба и других продуктов сельского хозяйства сверх установленных минимальных норм, предусмотренных для удовлетворения личных и хозяйственных нужд. Тем самым Советское государство возобновило в расширенном варианте политику принудительного изъятия продуктов питания, применявшуюся царским, а затем и Временным правительством для поддержания работоспособности промышленных центров в условиях войны и хозяйственной разрухи.

В. И. Ленин считал продразверстку важнейшим элементом и основой всей политики «военного коммунизма». В работе «О продовольственном налоге» он писал: «Своеобразный “военный коммунизм” состоял в том, что мы фактически брали от крестьян все излишки и даже иногда не излишки, а часть необходимого для крестьянина продовольствия, брали для покрытия расходов на армию и на содержание рабочих. Брали большей частью в долг, за бумажные деньги. Иначе победить помещиков и капиталистов в разоренной мелкобуржуазной стране мы не могли».

Сбор продуктов осуществляли органы Народного комиссариата продовольствия (Наркомпрод), продотряды при активной помощи комитетов бедноты (комбедов) и местных советов. Продовольствие изымалось у крестьян фактически бесплатно, так как денежные знаки, которые выдавались в качестве возмещения, были практически полностью обесценены, а промышленные товары взамен изымаемого зерна государство предложить не могло в связи с падением промышленного производства в период войны и интервенции.



15 января (среда)

Убиты Карл Либкнехт и Роза Люксембург



15 января 1919 г. были зверски убиты Карл Либкнехт и Роза Люксембург — деятели германского и международного рабочего движения, основатели Коммунистической партии Германии.

В ходе подавления вооруженного восстания «Союза Спартака» были арестованы, а затем зверски убиты популярные лидеры левых социал-демократов Роза Люксембург и Карл Либкнехт. В официальном сообщении правительства Германии говорилось, что обоих пришлось застрелить «при попытке к бегству».

24 января (пятница)

Подготовка к I съезду Коммунистического интернационала

24 января 1919 г. восемь коммунистических организаций разных стран во главе с РКП (б) опубликовали обращение к революционным партиям и группам, стоявшим на коммунистических позициях, с предложением обсудить вопрос о созыве конгресса Коммунистического интернационала.

Проект воззвания «К первому съезду Коммунистического интернационала» был подготовлен Л. Троцким в соответствии с предложениями В. Ленина в конце декабря 1918 г. В редактировании документа приняли участие также Н. Бухарин

и Г. Чичерин. В январе 1919 г. окончательный текст воззвания был принят на состоявшемся в Москве международном совещании представителей ряда коммунистических и левосоциалистических партий и 24 января опубликован в «Правде», «Известиях ВЦИК» и ряде других газет.



Дорогие товарищи!

Нижеподписавшиеся партии и организации считают настоятельно необходимым созыв первого конгресса нового, революционного Интернационала. За время войны и революции окончательно выяснилось не только полное банкротство старых социалистических



и социал-демократических партий и вместе с ними II Интернационала, не только неспособность к активным революционным действиям промежуточных элементов старой социал-демократии (так называемого «центра»); *сейчас совершенно определенно обрисовались уже контуры действительно революционного Интернационала.*

Гигантски быстрый ход мировой революции, ставящей все новые и новые проблемы, опасность удушения этой революции со стороны союза капиталистических государств, которые организуются против революции под лицемерным знаменем «Союза народов»; попытки со стороны социал-предательских партий столкнуться и, дав «амнистию» друг другу, помочь своим правительствам и своей буржуазии еще раз обмануть рабочий класс; наконец, накопившийся громадный революционный опыт и интернационализация всего хода революции — заставляют нас взять на себя инициативу постановки в порядок дня обсуждения вопроса о созыве международного конгресса революционных пролетарских партий...

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.

ISSN 2311-5998

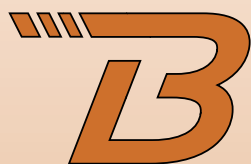
Свободная цена.

Подписка на журнал возможна с любого месяца.
Распространяется через объединенный каталог «Пресса России»
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».
Подписной индекс — 40650.

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка
на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна.
Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией.
Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.
Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

Редактор *Л. А. Мункуева.*
Корректор *А. Б. Рыбакова.*
Компьютерная верстка *Д. А. Беляков.*

Отпечатано в типографии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



ISSN 2311-5998

