

№ 2 (30)
2017

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

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

42

Жаворонкова Н. Г.

Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

53

Белхароев Х. У.

К вопросу влияния ГМО-продукции на экологическую и продовольственную безопасность: правовое обеспечение этих сфер

72

Выпханова Г. В.

Обеспечение прав на землю граждан и юридических лиц в условиях новых правил государственной кадастровой оценки земель

87

Зиновьева О. А.

Общая характеристика изменений законодательства в части возмещения экологического вреда

ПОСТСКРИПТУМ

240

Одюбон Дж. Дж.

Птицы Америки (извлечения)

В ФОКУСЕ ИНТЕРЕСНОГО

252

Ирина Грекова

Кафедра (отрывок из повести)



ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

№ 2 (30)
2017

Выпуск

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ
ПРАВО**

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — профессор, ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

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:

БЕКЯШЕВ Камиль Абдулович — заведующий кафедрой международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

БЕРЕЗКИНА Татьяна Евгеньевна — доцент кафедры философских и социально-экономических дисциплин Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат экономических наук, доцент.

БИРЮКОВА Марина Анатольевна — заведующий кафедрой иностранных языков Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат культурологии, доцент.

ВАСИЛЬЧЕНКО Юрий Леонтьевич — и. о. заведующего кафедрой правовой информатики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

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

ГРОМОШИНА Наталья Андреевна — профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ДЕМИНА Лариса Анатольевна — заведующий кафедрой философских и социально-экономических дисциплин Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ДМИТРИЕВА Галина Кирилловна — заведующий кафедрой международного частного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 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.

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

ИЛЬИНА Надежда Юрьевна — заведующий кафедрой английского языка № 2 Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат филологических наук, доцент.

ИСАЕВ Игорь Андреевич — заведующий кафедрой истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.





Учредитель:

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

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

КАШКИН Сергей Юрьевич — заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

КАЛИНОВСКАЯ Виктория Викторовна — заведующий кафедрой английского языка № 1 Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат филологических наук, доцент.

КОРНЕВ Аркадий Владимирович — заведующий кафедрой теории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

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

КУЧЕРЕНА Анатолий Григорьевич — заведующий кафедрой адвокатуры и нотариата Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук.

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

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

ПЕТРУЧАК Лариса Анатольевна — проректор по учебной и воспитательной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, доцент.

ПУЗЫРЕВСКИЙ Сергей Анатольевич — заведующий кафедрой конкурентного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

РАРОГ Алексей Иванович — профессор кафедры уголовного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

РОГАЧЕВ Денис Игоревич — заведующий кафедрой спортивного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

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

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

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

СЛЕСАРЕВ Владимир Львович — заведующий кафедрой гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

СМИРНОВ Александр Федорович — профессор кафедры организации правоохранительной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

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.

Подписано в печать 28.02.2017.

Усл. печ. л. 23,52. Тираж 100 экз.

Издательский центр Университета
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

№ 2 (30)
2017

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

Edition

**ENVIRONMENTAL AND NATURAL
RESOURCES LAW**

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairman of the Editorial Board:

BLAZHEEV Victor Vladimirovich — professor, Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Deputy of the Chairman of the Editorial Board:

GRACHEVA Elena Yurevna — D. Sc. (Law), professor, head of the Financial Law Department, First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Editor-in-Chief:

SHPAKOVSKIY Yuri Grigorievich — D. Sc. (Law), professor of the Environmental and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Editorial Board members:

BEKYASHEV Kamil Abdulovich — D. Sc. (Law), professor, head of the International Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

BEREZKINA Tatyana Evgenyevna — Ph. D. (Economic), associate Professor of the Department of philosophical and socio-economic Sciences of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

BIRYUKOVA Marina Anatolevna — Ph. D. (Culturology), head of the Foreign Language Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

VASILCHENKO Yuri Leontievich — acting head of the Department of Legal Informatics of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna — D. Sc. (Law), professor, head of the Criminal-Procedural Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

GROMOSHINA Natalia Andreevna — D. Sc. (Law), professor, professor of the Civil and Administrative Proceedings Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

DEMINA Larisa Anatolevna — D. Sc. (Law), professor, head of the Philosophy and Socio-Economics Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

DMITRIEVA Galina Kirillovna — D. Sc. (Law), professor, head of the International Private Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

YERSHOVA Inna Vladimirovna — D. Sc. (Law), professor, head of the Business Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

YEFIMOVA Lyudmila Georgievna — D. Sc. (Law), professor, head of the Banking Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ZHAVORONKOVA Natalia Grigorevna — D. Sc. (Law), professor, head of the Environmental and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ZUBAREV Sergey Mihailovich — D. Sc. (Law), professor, head of the Administrative Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ILYINA Nadezhda Yurievna — Ph. D. (Philology), associate professor, head of the English Language Department № 2 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ISAYEV Igor Andreevich — D. Sc. (Law), professor, head of the History of State and Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ISHCHENKO Yevgeniy Petrovich — D. Sc. (Law), professor, head of the Forensic Science Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2017

2/2017



Founder:

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

KASHKIN Sergey Yurievich — D. Sc. (Law), professor, head of the Integration and European Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KALINOVSKAYA Victoria Victorovna — Ph. D. (Philology), associate professor, head of the English Language Department № 1 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KORNEV Arcadiy Vladimirovich — D. Sc (Law), professor, head of the Theory of State and Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KOMAROVA Valentina Victorovna — D. Sc (Law), professor, head of the Constitutional and Municipal Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KUCHERENA Anatoliy Grigorievich — D. Sc. (Law), professor, head of the Bar and Notariat Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

LYUTOV Nikita Leonidovich — D. Sc. (Law), professor, head of the Labor Law and Law of Social Security Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

NOVOSELOVA Lyudmila Aleksandrovna — D. Sc. (Law), professor, head of the Intellectual Property Rights Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

PETRUCHAK Larisa Anatolevna — D. Sc. (Law), associate professor, Vice-Rector for Academic Affairs of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

PUZYREVSKIY Sergey Anatolevich — Ph. D. (Law), head of the Competition Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

RAROG Aleksey Ivanovich — D. Sc. (Law), professor, professor of the Criminal Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ROGACHEV Denis Igorevich — Ph. D. (Law), associate professor, head of the Sports Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ROMANOVA Viktoria Valerievna — D. Sc. (Law), head of the Energy Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — D. Sc. (Law), professor, Director of the Forensic Examination Institute, head of the Forensic Examination Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

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

SLESAREV Vladimir Lvovich — D. Sc. (Law), head of the Civil Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

SMIRNOV Aleksandr Fedorovich — D. Sc. (Law), professor of the Organization of Law-enforcement Activity Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Executive Secretary Editor:

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

Executive Secretary of the Issue:

SHPAKOVSKIY Yuri Grigorievich — D. Sc. (Law), professor of the Environmental and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Passed for printing 28.02.2017.
Publication base sheet 23,52. Circulation 100 cop.
The Publishing Centre of the 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

Указ Президента РФ «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий»	6
Указ Президента РФ «О проведении в Российской Федерации Года экологии»	7
СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ	8
К 80-летию СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ О. Е. КУТАФИНА Книга длиною в жизнь	10
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	16
АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ	
Жаворонкова Н. Г. Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов	42
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Белхароев Х. У. К вопросу влияния ГМО-продукции на экологическую и продовольственную безопасность: правовое обеспечение этих сфер	53
Ведьшьева Н. О. Проблемы охраны земель сельскохозяйственного назначения на современном этапе	61
Воронов А. М. Обеспечение экологической безопасности современной России: некоторые правовые решения	65
Выпханова Г. В. Обеспечение прав на землю граждан и юридических лиц в условиях новых правил государственной кадастровой оценки земель	72
Елисеев В. С. Проблемы защиты государственных интересов при незаконном использовании земель сельскохозяйственного назначения (на примере рационального использования и трансформации сельскохозяйственных угодий)	81
Зиновьева О. А. Общая характеристика изменений законодательства в части возмещения экологического вреда	87
Ивакин В. И., Белецкая Р. И. Позитивная юридическая ответственность в области охраны окружающей природной среды	93
Ищенко Н. С., Шпаковский Ю. Г. Обеспечение права на благоприятную окружающую среду в Республике Беларусь	99
Кривоносова О. Ю. К вопросу о совершенствовании законодательства о государственной кадастровой оценке земельных участков	123
Питрюк А. В. Участие институтов гражданского общества в обеспечении реализации экологических прав	130
Романова О. А. Некоторые актуальные вопросы защиты прав граждан на земельные участки	134
Русин С. Н. Защита прав граждан в сфере природопользования и охраны окружающей среды посредством формирования целей и задач экологической политики	140
Румянцев Ф. П. О защите публичных интересов при предоставлении лесных участков под цели строительства и эксплуатации линейных объектов	148
Спиридонов Д. В. Досрочное прекращение права пользования недрами как один из механизмов правового регулирования пользования недрами	151
Чхутиашвили Л. В. Защита и гарантии экологических прав граждан в экологическом аудите	158
Устюкова В. В. Защита прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения	163

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ СРЕДА

Пашова М. С.

Правовое обеспечение кадастровой деятельности в магистерской программе 171

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

Сторчевой А. В.

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права,
как способ защиты прав на земли сельскохозяйственного назначения 177

ПАМЯТНИКИ ПРАВА

Указ Екатерины II об очистке Невы (1 мая 1775 г.) 182

Указ Правительствующему Сенату о дополнении некоторых постановлений закона,
касающихся крестьянского землевладения и землепользования 184

Именной Высочайший указ «О дополнении некоторых постановлений
действующего закона, касающихся крестьянского землевладения
и землепользования» (9 ноября 1906 г.) 188

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Ховен И. Р.

Холера в Санкт-Петербурге в 1831 году 194

Фан-дер-Флит Н. Ф.

Князь Виктор Илларионович Васильчиков. Мнение его о сбережении лесов
в России 200

Комитет по землеустроительным делам.
Краткий очерк за десятилетие (1906—1916) 203

Римский клуб: идея устойчивого развития 213

ЮРИДИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ

Курдиновский В. И.

Ограничения в пользовании лесами 226

Дернбург Г.

Реки и озера 231

ИЗ ПЕРИОДИКИ ПРОШЛОГО

Леонтьев А.

Аграрные преступления как следствие неопределенности поземельных отношений . . 232

ПОСТСКРИПТУМ

Одюбон Дж. Дж.

Птицы Америки (извлечения) 240

В ФОКУСЕ ИНТЕРЕСНОГО

Потапчук И. В.

Дозорные письменной речи 248

Грекова И.

Кафедра (отрывок из повести) 252



УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий

В целях привлечения внимания общества к вопросам сохранения объектов природного наследия и в связи с исполняющимся в 2017 году 100-летием создания в России первого государственного природного заповедника **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Провести в 2017 году в Российской Федерации Год особо охраняемых природных территорий.
2. Правительству Российской Федерации:
 - а) образовать организационный комитет по подготовке и проведению в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий и утвердить его состав;
 - б) обеспечить разработку и утверждение плана основных мероприятий по подготовке и проведению в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий.
3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществлять необходимые мероприятия в рамках проводимого в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий.
4. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.



Президент Российской Федерации
В. Путин

Москва, Кремль
1 августа 2015 года
№ 392



УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О проведении в Российской Федерации Года экологии

В целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Провести в 2017 году в Российской Федерации Год экологии.
2. Образовать организационный комитет по проведению в Российской Федерации Года экологии.

Назначить председателем организационного комитета по проведению в Российской Федерации Года экологии Руководителя Администрации Президента Российской Федерации Иванова С.Б.

3. Председателю организационного комитета по проведению в Российской Федерации Года экологии утвердить состав организационного комитета.

4. Правительству Российской Федерации обеспечить разработку и утверждение плана основных мероприятий по проведению в Российской Федерации Года экологии.

5. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществлять необходимые мероприятия в рамках проводимого в Российской Федерации Года экологии.

6. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.



Президент Российской Федерации
В. Путин

Москва, Кремль
5 января 2016 года
№ 7

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ



С тех самых пор, как около трех миллионов лет назад появились первые предки человека, наше выживание зависит от умения распознавать различия между животными и растениями, понимать взаимоотношения между организмами и окружающей средой.

Проблема охраны окружающей среды, бережного и трепетного отношения к ней встала перед человечеством задолго до наступления XXI века. Великие личности посвящали ее решению свою жизнь, которая символизировала не только знание, но и еще одно доказательство того факта, что любая идея может стать реальностью, если она подкреплена вдохновением и верой. Тому свидетельство, например, деятельность и творчество американского натуралиста, орнитолога и художника-анималиста Джона Джеймса Одюбона. По словам Роджера Тори Петерсона, тоже художника и орнитолога, «вклад Одюбона — знание о природе, именно это он символизирует». В первой половине XIX века Одюбон стал одним из самых влиятельных американских борцов за охрану природы, в честь него названа первая природоохранная организация в мире — Национальное Одюбовское общество.

Использование уже на современном этапе аутоэкологии и синэкологии дает возможность выяснить характер функционирования природных систем, создавая тем самым условия для принятия мер по охране природы. Это, в свою очередь, позволяет сохранить окружающую среду обитания, избежать голода, болезней, добиться комфортных условий существования. Но совсем не просто решаются эти задачи, их реализация зависит от каждого человека и от каждого государства.

5 января 2016 года Президент России Владимир Путин подписал Указ, в соответствии с которым 2017 год в России объявлен Годом экологии. Основной целью проведения Года экологии является обеспечение экологической безопасности и сохранение уникальной природы России. Ключевые решения Года — внедрение

наилучших доступных природоохранных технологий, улучшение экологических показателей регионов, совершенствование системы управления отходами, защита Байкальской природной территории, сохранение водных, лесных и земельных ресурсов, развитие заповедной системы.

Ученые, которые занимаются вопросами экологического и природоресурсного права в различных вузах нашей страны, сознавая важность проблемы, в данном выпуске «Вестника Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» представляют читателям научные и исторические материалы, связанные с охраной окружающей среды, рациональным природопользованием, обеспечением экологической безопасности.

Мы также не могли обойти вниманием наследие Джона Одюбона. В начале XIX века французский естествоиспытатель, натуралист, основатель сравнительной анатомии и палеонтологии, член Французского географического общества Жорж Кювье назвал рисунки американского натуралиста памятником орнитологии. В завершающем разделе выпуска «Постскриптум» читатель познакомится с иллюстративными фрагментами из научного труда Дж. Одюбона «Птицы Америки», от первого издания которого на сегодняшний день сохранилось всего 119 экземпляров.

В этом номере продолжается публикация материалов, посвященных 80-летию со дня рождения Олега Емельяновича Кутафина.

В итоге лейтмотивом данного выпуска следовало бы считать слова Антуана де Сент-Экзюпери: «Мы все уносимся вдаль на одной и той же планете — мы экипаж одного корабля».

Шпаковский Юрий Григорьевич,
главный редактор журнала
«Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук, профессор

КНИГА ДЛИННОЮ В ЖИЗНЬ



Портрет О. Е. Кутафина.
Автор — Юлия Азарова-Ретивых (выпускница МГЮА)



Олег Емельянович Кутафин родился 26 июня 1937 года в селе Бакша Савранского района Одесской области, где его семья находилась во время недолгой командировки отца — партийного работника. Его детство и юность прошли в Одессе, городе, который он очень любил.

О. Е. Кутафин очень рано сформировался как личность. В одном из своих интервью он сообщал, что с детства интересовался политикой, особенно внешней, и считал, что ему больше всего подошло бы стать юристом либо дипломатом. Юридическую стезю, по словам Олега Емельяновича, он выбрал уже в четвертом-пятом классе. В детстве читал очень много литературы, связанной с юриспруденцией, искал и изучал старые книги¹. Его детское восприятие будущего жизненного пути не может не поражать дальностью и даже прозорливостью. Ведь сочетание научной и общественно-политической деятельности доминировало в его жизни, определяя его устремления, круг интересов, жизненный вектор. Его волевая, деятельная и творческая натура не могла и не хотела ограничиваться какими-либо рамками².

Окончив в 1954 году школу с серебряной медалью, Олег Емельянович поступает на юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. Он активно включается в общественную жизнь вуза и добивается успехов во всех своих начинаниях. Получив диплом Университета с отличием, своими способностями к научной, аналитической и творческой работе



Дом в Одессе, в котором прошли детство и школьные годы О. Е. Кутафина

¹ Наша задача — поддержать законность в стране (интервью с сопредседателем Ассоциации юристов России, ректором Московской государственной юридической академии О.Е. Кутафиным) // Юридический мир. 2006. № 12.

² *Фадеев В. И.* О жизненном пути академика О. Е. Кутафина // Олег Кутафин. Первый по праву. М. : МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2011.

О. Е. Кутафин обращает на себя внимание видного ученого-юриста С. С. Кравчука³. Так старейший профессор юридического факультета МГУ, один из зачинателей науки советского государственного права становится научным руководителем Олега Емельяновича, поступившего в 1959 году в аспирантуру. И вместе с тем он — признанный лидер студенческой молодежи. О. Е. Кутафин становится сначала секретарем бюро ВЛКСМ Московского университета, избирается членом Президиума студенческого совета СССР и членом Комитета молодежных организаций СССР⁴.

Из-за работы в комсомоле Олег Емельянович был вынужден прервать свою учебу в аспирантуре, на время полностью отдавшись общественной работе. Но никогда не жалел об этом. Он не раз говорил, что комсомол был ценен для государства не тем, что в головы его членов закладывались какие-то идеологические догматы, а тем, что большое количество людей получали навыки организаторской работы, умения руководить.



С одноклассниками Олег Кутафин — крайний слева во втором ряду

Безусловно, огромную роль в жизни О. Е. Кутафина сыграл Московский государственный университет. Именно здесь он в 1964 году оканчивает аспирантуру, сюда же возвращается после семи лет работы во Всесоюзном юридическом заочном институте (именно так именовался сегодняшний Университет имени О.Е. Кутафина). Именно ВЮЗИ стал тем вузом, где Олег Емельянович начал

³ Наша задача — поддержать законность в стране (интервью с сопредседателем Ассоциации юристов России, ректором Московской государственной юридической академии О.Е. Кутафиным) // Юридический мир. 2006. № 12.

⁴ *Фадеев В. И.* О жизненном пути академика О. Е. Кутафина.



В Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова

свою преподавательскую деятельность. И уже в этот первый, сравнительно короткий период работы Олег Емельянович смог завоевать доверие коллектива, возглавив его партийную организацию.

В МГУ Олег Емельянович защищает сначала кандидатскую⁵ (1965), а затем и докторскую⁶ (1979) диссертации, становится профессором (1981). Здесь же он работает заместителем декана юридического факультета с 1973 по 1982 годы.

На формирование научных взглядов О.Е. Кутафина и жизненной позиции существенное влияние оказал дух научной, творческой свободы, свойственный Московскому университету. Его учителями в науке, а в дальнейшем — близкими друзьями и единомышленниками стали коллеги по кафедре государственного права и советского строительства — уникальной по своему составу. Это были крупные ученые, внесшие значительный вклад в развитие науки государственного права, в подготовку научных кадров высшей квалификации: С. С. Кравчук, Г. В. Барабашев, Л. Д. Воеводин, Д. Л. Златопольский, Н. Я. Куприц, А. А. Мишин, К. Ф. Шеремет⁷.

Эта школа теоретического, профессионального уровня помогла Олегу Емельяновичу максимально полно раскрыться уже в условиях новой России. Он участвовал в разработке проекта новой Конституции (1993), работал в Президиуме Российской Академии наук и Высшей аттестационной комиссии РФ. В течение долгого времени О. Е. Кутафин возглавлял Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ, являлся членом совещательных, консультативных и иных

⁵ На тему «Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР».

⁶ На тему «Плановая деятельность Советского государства: государственно-правовой аспект».

⁷ Конституционное (государственное) право в Московском университете / отв. ред. Н. А. Богданова. М., 2005.



Среди коллег и студентов ВЮЗИ

органов, других государственных и общественных структурах: Совете по вопросам совершенствования правосудия, Комиссии по противодействию политическому экстремизму в Российской Федерации, Комиссии по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов, Совете по науке, технологиям и образованию при Президенте РФ, а также Научно-консультативном совете при Совете безопасности РФ. В 2007 году президентским указом он был утвержден членом Общественной палаты РФ. Олег Емельянович умел добиваться решения весьма непростых задач, взаимодействуя со многими политиками, придерживающимися различных идеологических взглядов. Это ярко проявилось, в частности, в процессе прохождения в Государственной Думе нового проекта Закона о гражданстве, разработанного под руководством Олега Емельяновича, в его работе на посту заместителя секретаря Общественной палаты, когда надо было устанавливать и расширять различные формы взаимодействия с фракциями Государственной Думы⁸.

Олег Емельянович работал во многих государственных и общественных структурах, принимал участие в решении важных для общества задач, но все же главным итогом его многогранной деятельности, любимым его детищем, делом всей жизни была Московская государственная юридическая академия, а ныне — Университет, носящий его имя. Именно здесь в полной мере раскрылся талант Олега Емельяновича как организатора, руководителя, создателя вуза нового типа⁹.

Подготовлено по архивным материалам кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

⁸ *Фадеев В. И.* О жизненном пути академика О. Е. Кутафина.

⁹ *Фадеев В. И.* Там же.



О. Е. Кутафин, В. Ф. Яковлев и Г. В. Барабашев возле Львовского университета

9 февраля

Практикум депутата Госдумы ФС РФ Сергея Железняка «Россия в современном мире через призму международных отношений и средств массовой информации»



Мероприятие прошло в формате живой дискуссии, участие в которой приняли более 200 студентов. Сергей Владимирович ответил на множество вопросов. Они касались наиболее резонансных законов, принятых нижней палатой российского парламента за последнее десятилетие, а также различных аспектов взаимоотношений Российской Федерации с США, Японией, государствами Европейского Союза и событий на Украине.

Состоялся круглый стол на тему «Модернизация структуры учебных предметов правовой направленности в условиях разработки Концепции преподавания обществознания в Российской Федерации»

Организаторами выступили Институт развития юридического образования Университета и Ассоциация учителей права при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации.

В мероприятии приняли участие учителя школ Москвы и Московской области, представители Министерства образования и науки Российской Федерации, Федерального института педагогических измерений, Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Государственного академического университета гуманитарных наук и других образовательных организаций, Ассоциации учителей права, информационных компаний-разработчиков компьютерных справочно-правовых систем.

Модератор круглого стола проректор по учебной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Лариса Петручак* выступила с приветственным словом. Она отметила, что многие из присутствующих являются участниками ежегодных всероссийских съездов учителей права и обществознания, а также напомнила о прошедшем в Государственной Думе Российской Федерации в сентябре 2016 года круглом столе, который был посвящен вопросам преподавания основ права в средней школе в рамках курса обществознания. В этой связи организованное в МГЮА мероприятие является своевременным и логическим продолжением концептуального и предметного обсуждения и решения актуальных вопросов с активным участием учителей права и обществознания общеобразовательных организаций. Лариса Анатольевна пожелала участникам и гостям круглого стола продуктивной работы и призвала всех к активной дискуссии.

В рамках мероприятия были заслушаны доклады по вопросам модернизации структуры и содержания учебного предмета «Обществознание» в связи с разработкой Концепции преподавания обществознания в Российской Федерации, формированием подходов к подготовке новых учебников по обществознанию и праву, актуализацией правового блока (модуля) ОГЭ и ЕГЭ по обществознанию, обеспеченностью образовательного процесса в школе информационными правовыми системами.



Спикерами по обозначенным темам выступили:

- начальник отдела стандартов и содержания в сфере общего образования Департамента государственной политики в сфере общего образования Минобрнауки России *Данута Чернышова* — «Необходимость модернизации структуры и содержания учебного предмета "Обществознание" в связи с разработкой Концепции преподавания обществознания в Российской Федерации»;
- руководитель Федеральной комиссии по разработке контрольных измерительных материалов для проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования по обществознанию *Татьяна Лискова* — «Проблема качества правовых знаний школьников по результатам федеральных процедур оценки»;

- эксперт региональной предметной комиссии по обществознанию при проведении Единого государственного экзамена *Андрей Илюхин* — «*Политико-правовой блок заданий по праву в контрольно-измерительных материалах: содержание и структура*»;
- заместитель председателя региональной предметной комиссии проверки работ учащихся по обществознанию *Илья Лобанов* — «*Актуализация правового блока (модуля) ОГЭ и ЕГЭ по обществознанию*»;
- руководитель отдела образовательных технологий компании «ГАРАНТ» *Александр Авраамов* — «*Доступность информационных правовых систем для обучающихся и педагогов в школе*».

Об актуальных вопросах формирования научно-методических подходов к структуре и подготовке «учебника будущего» с учетом ретроспективного взгляда и анализа современной учебной литературы рассказали директор Института адвокатуры Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Светлана Володина*, проректор по научной работе Московского государственного областного университета *Елена Певцова* и учитель истории, обществознания и права гимназии № 1539 города Москвы *Иван Федоров*.

Все участники круглого стола имели возможность озвучить свои предложения и задать вопросы по каждому из обсуждаемых пунктов повестки. В рамках мероприятия также прозвучали выступления и.о. ректора Государственного академического университета гуманитарных наук *Дениса Фомина-Нилова*, проректора по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Владимира Синюкова*, руководителя образовательной программы «Юриспруденция» Государственного академического университета гуманитарных наук *Ильи Соколыщика*, заведующего кафедрой теории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Аркадия Корнева*.

В завершение мероприятия его участниками было принято решение принять за основу проект резолюции, подготовленной по итогам обсуждения вопросов круглого стола.

10 февраля

Состоялось заседание Ученого совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)



В рамках мероприятия были единогласно утверждены: Положение о порядке избрания ректора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), План мероприятий по проведению процедуры выборов ректора на альтернативной основе. Докладчиком по данным вопросам выступила Первый проректор *Елена Грачева*. Члены Ученого совета также единогласно поддержали выдвижение *Виктора Блажеева* кандидатом на пост рек-



тора Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), который, в свою очередь, поблагодарил коллег за оказанное доверие.

Указом Президента Российской Федерации от 25 января 2017 года № 34 за заслуги в развитии юридических наук и подготовке квалифицированных специали-

стов заведующий кафедрой истории государства и права Игорь Исаев был награжден орденом Дружбы.

Почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» была удостоена заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Инна Ершова. Коллег со столь высокой оценкой их деятельности поздравил ректор Университета Виктор Блажеев.



В Институте адвокатуры Университета имени О.Е. Кутафина прошел День открытых дверей

Пятый «адвокатский» зал Университета в пятницу не смог вместить всех желающих даже спустя полчаса после официального начала мероприятия. Неудивительно: студенты — от первокурсников до магистрантов, а также интересующиеся различными аспектами обучения адвокатскому делу люди постарше собрались послушать не только первых лиц Института, но и приглашенную «звезду».



«Всегда следует думать, как себя правильно вести»

Но сначала с приветственным словом к гостям Университета обратилась директор Института адвокатуры Светлана Володина. Она рассказала об истории и традициях Института, особенностях обучения и о профессии адвоката.



Спустя несколько минут (после необходимой паузы, поскольку желающие все прибывали и прибывали) Светлана Игоревна уступила место за трибуной человеку-легенде: *председателю президиума московской коллегии адвокатов «Межрегион», вице-президенту Гильдии российских адвокатов Сергею Юрьеву.*

В прологе Сергей Сергеевич вспомнил об одном многоступенчатом международном деле середины нулевых годов о нарушении воздушного пространства. Секрет успеха любой адвокатской истории — подробности. Однако в этот раз самыми ценными в рассказе докладчика были не нюансы, а профессиональные советы. Вот один из них: «Задача адвоката — учитывать не только формальную сторону вещей, но и реальное состояние дел».

В отдельную категорию Сергей Юрьев выделил особенности работы налоговых адвокатов, сразу дав вторую практическую рекомендацию: «Многие считают подобные истории запутанными, темными, что они доступны пониманию только людям с бухгалтерским образованием. Но все такие дела регулируются Налоговым кодексом РФ, то есть федеральным законом. Бери и читай, с первой до последней статьи! Нужны комментарии? Читай и их!».

Именитый гость подчеркнул: нередко итогом многомесячных тяжб становится освобождение крупного хозяйствующего субъекта от уплаты неправомерно начисленных налогов, в частности на добавленную стоимость и на прибыль: «Это серьезный результат. По одному налогу на прибыль экономия для большого предприятия может составлять до нескольких миллиардов рублей в год. Очевидно, что адвокат, который участвует в подобных делах, в финансовом смысле себя чувствует очень хорошо».

Есть место в адвокатской практике и откровенным курьезам. Сергей Сергеевич в этой связи припомнил расхожую поговорку «Первый враг адвоката — его доверитель». Подтверждением этой шутки стала еще одна история «от Юрьева» — о не шибко умном обвиняемом, который в рамках расследования о незаконном хранении оружия зачем-то скрывал от своего защитника решительно все важные обстоятельства по делу, попутно (к слову, уже находясь в СИЗО) рассказывая сокамерникам о себе как о матером киллере. Итог фантазий доверителя, что очевидно, был для него неутешительным.



«Всегда следует думать, как себя правильно вести», — этот совет Юрьев дал не тем, кому, возможно, еще придется подыскивать себе адвоката, а самим будущим защитникам. Иллюстрацией послужил рассказ о «политическом» деле, в котором Сергею Сергеевичу довелось представлять интересы лица, обвиненного в подготовке покушения на президента Туркмении. По словам мэтра, «опека» со стороны органов госбезопасности среднеазиатского государства на протяжении длительного времени была настолько плотной, что Юрьев и его коллеги постоянно ожидали подброса запрещенных веществ и других провокаций: «Когда выезжали из гостиницы, каждый раз перетряхивали все вещи. Постоянно чувствовали, что нас подслушивают, записывают, ощущали очень плотный контроль».

«Работа адвоката, как видите, иногда бывает крайне непростой, поэтому девушкам, наверное, лучше идти в преподаватели, а еще лучше — иметь возможность работать в свое удовольствие», — с иронией произнес докладчик в заключении первой части выступления.

Философия плюс физкультура

Вторая часть предполагала вопросы зала. Моментально была затронута проблема кадрового отбора в адвокатские коллегии. Сергей Юрьев напомнил, что действующий Закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» позволяет получить статус адвоката практически любому желающему. По статистике, сейчас в России около полумиллиона граждан зарабатывает на жизнь юридической практикой. Среди них практикующих адвокатов около 15%, или 75 тысяч человек. Сергей Юрьев уверен, что такое соотношение закономерно: «До 40% соискателей адвокатской лицензии отсеивается на стадии экзаменационного испытания. Нередки случаи, когда люди не знают, к примеру, в какой суд нести исковое заявление, или других элементарных вещей».

«Мы в коллегию принимаем квалифицированных адвокатов со стороны достаточно свободно. Приветствуем, когда новички пишут научные статьи, книги», — добавил гость.

Какой День открытых дверей Института адвокатуры без вопроса о том, кем лучше быть — адвокатом или «просто» юристом? Сергей Юрьев назвал три основных причины в пользу лицензированных защитников.

Первая — адвокат не может быть допрошен об обстоятельствах, ставших ему известными в ходе исполнения профессиональных обязанностей. «А юрист предприятия, каким бы милым или квалифицированным он ни был — может! Допрос есть допрос. На допросах люди очень быстро ломаются, начинают писать все, что нужно — на директора, на замдиректора, на бухгалтера...», — подчеркнул Юрьев.

Вторая — режим адвокатской тайны. В соответствии с законом и специальным указом президента, напомнил Юрьев, сведения, составляющие адвокатскую тайну, являются конфиденциальными и не подлежат оглашению.

Третью причину Сергей Сергеевич раскрыл «по большому секрету» — это очень хороший режим налогообложения. «Простой пример: чтобы заплатить 100 рублей юристу, предприятие вынуждено потратить примерно 130—140 рублей. Все что сверх, идет на социальные выплаты. При этом юрист на руки полу-



чит только 87 рублей, за вычетом 13% НДФЛ — налога на доходы физических лиц». Адвокат же, по словам Юрьева, в среднем платит фиксированный взнос в фонды (в районе 10 тысяч рублей) и НДФЛ.

Отвечая на вопрос о необходимых адвокату навыках и дисциплинах, Юрьев высказался за комплексный подход: «Отрасли права взаимосвязаны. И, по-хорошему, знать надо все. Но фундамент для юриста, безусловно, теория государства и права. Без нее никуда!».

Другим краеугольным камнем адвокатского базиса Сергей Сергеевич назвал философию и историю политических учений: «Часто, глядя на сюжеты сегодняшнего дня в политической и общественной жизни, понимаю — все это уже когда-то было, все уже придумано и давно осмыслено. Поэтому часто не волнуюсь, так как понимаю всю бессмысленность такого волнения».

Впрочем, финальная рекомендация мэтра Юрьева будущим адвокатам была далека от философской: «Маниакально грызть гранит науки ежедневно до 3—4 часов утра вредно для здоровья. Научитесь правильно планировать свое время и обязательно занимайтесь физкультурой».

Всего в мероприятии приняли участие более 100 абитуриентов, студентов, магистрантов и слушателей. Перед ними с рассказом об особенностях учебы в Институте адвокатуры также выступили заместитель директора Института Дарья Шарапова, директор Центра приема, перевода и восстановления поступающих и обучающихся Оксана Савенко.

15 февраля

Подписан договор о международном образовательном и научном сотрудничестве с Ереванским университетом «ГЛАДЗОР»

Итогом встречи стало подписание договора о международном образовательном и научном сотрудничестве между университетами.



В ходе переговоров Виктор Блажеев отметил, что договор позволит развивать двустороннее сотрудничество в области высшего образования, осуществить совместные образовательные программы, которые смогут открыть новые горизонты для развития юридической науки.

Университет «ГЛАДЗОР» был основан в Армении в 1291 г. и функционировал вплоть до 1340 г. В 1990 г. в Ереване был основан одноимённый университет «ГЛАДЗОР», который в настоящее время стремится возродить и продолжить высокие учебно-научные традиции своего средневекового предшественника.

С российской стороны во встрече приняли участие проректор Университета имени О.Е. Кутафина по научной работе Владимир Синюков, директор Института судебных экспертиз Елена Россинская, начальник Управления международного сотрудничества Ольга Шевченко.

Профессор Елена Россинская рассказала о развитии судебных экспертиз в Российской Федерации и за рубежом, о работе *кафедры судебных экспертиз* в Университете и деятельности Ассоциации образовательных учреждений «Судебная экспертиза».

Проректор Владимир Синюков отметил неоспоримое значение договора о сотрудничестве, пожелал успехов в проведении совместных научных мероприятий и реализации образовательных программ, признанных полезными обеими сторонами.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на протяжении длительного времени активно сотрудничает с образовательными организациями стран СНГ. Появление нового научного партнера Университета способствует продвижению международного сотрудничества, отметили участники встречи.

В МГЮА создан научно-образовательный центр «Национальная академия нотариата»

В структуре Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) создан научно-образовательный центр «Национальная академия нотариата», реализующий образовательные программы в сфере нотариальной деятельности.

С 2013 года на базе Института повышения квалификации работают постоянные курсы для нотариусов Москвы. Рассмотрев обращение нотариального сообщества, руководство вуза признало целесообразность создания отдельной образовательной структуры для нотариусов.

Возглавит новый научно-образовательный центр Наталья Поддубная. Уже в феврале занятия для представителей нотариального сообщества будут идти под эгидой Академии. Образовательная программа повышения квалификации «Нотариат: актуальные вопросы российского законодательства и права», ранее разработанная в Университете имени О.Е. Кутафина, аккредитована Федеральной нотариальной палатой на 2017 г.



16 февраля**X Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти Юрия Марковича Козлова**

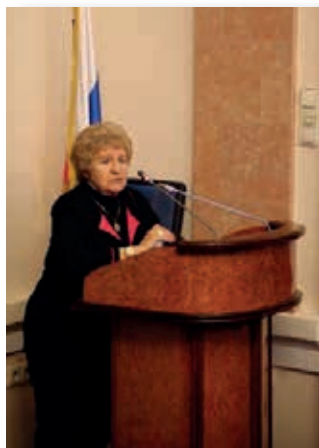
Состоялась X Международная научно-практическая конференция, посвященная памяти доктора юридических наук, профессора Юрия Марковича Козлова (1925—2002). Мероприятие прошло в формате круглого стола на тему «15 лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: итоги и перспективы».

С приветственным словом к участникам конференции обратились: проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Владимир Си-*

нюков, президент Национальной ассоциации административистов *Лев Попов*, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам общественных объединений и религиозных организаций *Дмитрий Вяткин*, заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина *Сергей Зубарев*.

В работе круглого стола приняли участие более 80 ведущих ученых и практикующих юристов. В рамках мероприятия с докладами выступили:

- член правления Национальной ассоциации административистов *Нелли Побежимова* — «Роль Ю. М. Козлова в совершенствовании законодательства об административных правонарушениях»;



- главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России» *Анатолий Шергин* — «Опыт первой кодификации норм об административной ответственности: оценка и уроки»;
- член Совета Национальной ассоциации административистов *Марина Студеникина* — «Теоретические проблемы современного этапа модернизации законодательства об административных правонарушениях».

О различных подходах к реформированию законодательства об административных правонарушениях рассказали председатель Комитета Государственной Думы ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству IV—VI созывов *Владимир Плигин*, депутат Государственной Думы ФС РФ IV и VI созывов *Александр Агеев* и референт Главного правового управления Президента Российской Федерации *Анатолий Кирин*.



После перерыва конференция продолжила свою работу выступлениями члена Совета Национальной ассоциации административистов *Сергея Старостина* на тему «Сравнительный анализ КоАП РФ и проектов законов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации осенью 2016 г.», руководителя кафедры административного и экологического права Университета Коменского в Братиславе *Мариан Вrabко* «Административное наказание в Словацкой Республике», ведущего научного сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ *Сергея Зырянова* «Тенденции развития законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной практики», заместителя декана юридического факультета Воронежского государственного университета *Ольги Рогачевой* «Эффективность норм законодательства об административных



правонарушениях: итоги и перспективы», профессора кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Юрия Степаненко «КоАП РФ: быть или не быть?», заведующего кафедрой административного права имени Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия Марины Шатиной «Опыт судов общей юрисдикции по применению Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», ведущего научного сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Алексея Фатьянова «Проблемы соотношения тяжести содеянного и наказания в современном административно-деликтном законодательстве», заведующего отделом административно-правовых исследований Российской государственного университета правосудия Александра Стахова «О необходимости выделения и оптимизации института административной ответственности в сфере государственного контроля и надзора, осуществляемых органами исполнительной власти за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Каждому из выступавших поступило много вопросов, обсуждение проходило очень интенсивно, но корректно и конструктивно.

Итоги работы конференции подвел Лев Попов.

По результатам мероприятия от имени участников конференции, кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Национальной ассоциации административистов принято решение направить в профильный комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации письмо с предложением об оказании помощи в доработке проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Круглый стол был организован кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). По итогам конференции планируется выпуск сборника статей. Статьи для публикации принимаются до 1 апреля 2017 года.

Подписано соглашение о сотрудничестве с Кабардино-Балкарским государственным университетом им. Х.М. Бербекова

В Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина 16 февраля 2017 года состоялась встреча ректора Университета Виктора Блажеева с ректором Кабардино-Балкарского государственного университета им. Х.М. Бербекова Юрием Альтудовым.

Итогом встречи стало подписание соглашения о сотрудничестве, которое предусматривает проведение совместных научных и научно-методических мероприятий; школ, олимпиад, конкурсов для студентов; разработку и реализацию совместных и сетевых образовательных программ; обмен специалистами в рамках образовательных и научно-исследовательских программ.

Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова образован в 1957 году в Нальчике на базе пединститута, открытого в 1932 году. За заслуги в подготовке квалифицированных специалистов и развитии научных исследований (а также в связи с пятидесятилетием) в 1982 году Университет был награждён орденом Дружбы народов.



Заседание рабочей группы федерального УМО СПО по юриспруденции

На базе Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА) состоялось заседание рабочей группы федерального учебно-методического объединения в системе среднего профессионального образования по укрупненным группам профессий, специальностей 40.00.00 «Юриспруденция».

В мероприятии приняли участие представители Воронежского юридического техникума, Южно-Уральского многопрофильного колледжа, Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Российского государственного университета правосудия, Университета имени О.Е. Кутафина.

Заседание прошло под руководством председателя федерального УМО СПО по юриспруденции, проректора по учебной и воспитательной работе МГЮА Ларисы Петручак.





В рамках мероприятия обсуждались следующие вопросы:

1. Актуализация ФГОС СПО по специальности 40.02.01 «Право и организация социального обеспечения» с учетом принимаемых профессиональных стандартов:
 - Этап I. Формирование перечня профессиональных стандартов и обобщенных трудовых функций, сопряженных с ФГОС СПО (по шагам: шаг 1 — шаг 5).
 - Этап II. Определение необходимости доработки ФГОС СПО (по шагам: шаг 1 — шаг 3).
 - Этап III. Внесение изменений во ФГОС СПО в целях обеспечения учета положений ПС (по шагам: шаг 1 — шаг 3).
2. Разработка ПООП СПО по специальности 40.02.01 «Право и организация социального обеспечения».
3. Разработка ПООП СПО по специальности 40.02.02 «Правоохранительная деятельность».
4. Разработка ПООП СПО по специальности 40.02.03 «Право и судебное администрирование».

Итогом заседания стали сформулированные участниками предложения о внесении изменений и дополнений во ФГОС СПО по специальности 40.02.01 Право и организация социального обеспечения с учетом принимаемых профессиональных стандартов, а также — предложения о модернизации структуры и одержания вышеуказанных примерных основных образовательных программ.

Кафедра интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина — лауреат премии "Фемида"!

Кафедра интеллектуальных прав Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) стала лауреатом премии в номинации «Право и образование».



«Фемида» — старейшая и одна из самых авторитетных правовых наград России. Премия учреждена в 1996 году Московским клубом юристов. С 2007 года соучредителем премии выступает Ассоциация юристов России. С декабря 2014 года права на проведение премии принадлежат Международному фонду поддержки правовых инициатив.

Круглый стол «Новеллы гражданского законодательства и судебной практики по вопросам исполнения и обеспечения исполнения обязательств»

Организатором мероприятия выступила кафедра гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), модераторами стали: профессор кафедры Людмила Василевская, доцент кафедры Екатерина Подузова.

С приветственным словом к участникам круглого стола обратилась председатель оргкомитета Людмила Юрьевна, рассказав об основных научно-практических направлениях работы круглого стола и регламенте. Особое внимание докладчика было уделено сравнительно-правовому анализу современного этапа развития основных правовых семей, при котором усматриваются общие черты российской правовой системы с романо-германской и англосаксонской правовыми семьями. Наиболее ярко данные сходные черты проявляются, в частности, в таких конструкциях, как договор управ-



ления залогом и возмещение потерь по правилам ст. 406.1 ГК РФ. Подобное расширение российской правовой системы в области частного права ставит новые цели и задачи перед правоприменителями и, в особенности, перед судами.

В продолжение заявленной темы Екатерина Подузова обратила внимание участников и гостей на имплементацию в российскую правовую систему новых оценочных понятий, например, ожидаемого результата обязательства, баланса интересов сторон. В связи с этим особое значение в толковании и дальнейшей эволюции частного права играет практика Верховного Суда Российской Федерации.

Отмеченные черты и тенденции развития обязательственного права России нашли свое отражение и развитие в выступлениях участников круглого стола:

- профессора Всероссийского государственного университета юстиции Юлии Харитоновой *«Межкредиторское соглашение о порядке удовлетворения однородных требований к должнику в системе гражданско-правовых договоров»*;
- заведующего кафедрой гражданского права Российского государственного университета правосудия Владимира Кулакова *«Разумный баланс интересов участников обязательства»*;
- профессора кафедры «Департамент правового регулирования экономической деятельности» Финансового университета при Правительстве РФ Алексея Баркова *«Публичная гарантия как способ обеспечения обязательства поставщика социальных услуг»*;
- руководителя отдела по нормотворческой работе ООО «РТС-тендер» Филиппа Тасалова *«Проблемы взыскания неустойки в рамках законодательства РФ о контрактной системе»*;
- руководителя-координатора Экспертного совета Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи Дмитрия Афанасьева *«Экономическая невозможность исполнения обязательств»*;
- доцента кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Екатерины Подузовой *«Обеспечение задатком организационного обязательства: проблемы и противоречия»*;
- доцента кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Ирины Аюшеевой *«Обусловленное исполнение обязательства в гражданском праве Российской Федерации»*;
- доцента кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Валерия Белова *«Внесение денежных средств как способ обеспечения исполнения обязательств в контрактной системе в сфере закупок»*;
- доцента кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Веры Солдатовой *«Обеспечительный платеж в договоре аренды»*;
- преподавателя кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Евгения Суворова *«Актуальные вопросы исполнения требования, обеспеченного залогом в силу ареста (п. 5 ст. 334 ГК РФ), при банкротстве собственника арестованного имущества»*.

В рамках представления каждого из докладов велась активная научная дискуссия, в которой также приняли участие и.о. заведующего кафедрой гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Елена Богданова, преподаватели кафедры гражданского права, аспиранты, студенты.

Специальным гостем мероприятия стала профессор кафедры интеллектуальных прав Марина Рожкова.

В завершение работы круглого стола Людмила Василевская подвела итоги представленных научных исследований в области реформирования законодательства об исполнении и обеспечении исполнения обязательств, поблагодарила всех спикеров за интересные выступления и дискуссионные вопросы, обратила внимание присутствующих на теоретическую и практическую значимость тех выводов, к которым пришли участники мероприятия в ходе своих выступлений и дискуссии. Екатерина Подузова выразила надежду, что представленные на круглом столе доклады станут основой для дальнейших научных исследований и публикаций.



В МГЮА прошел V Международный IP Форум

Пятый по счету Международный IP Форум традиционно прошел в стенах Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) 17—18 февраля.

В 2017 году его организаторами выступили кафедра интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Центр правовой поддержки журналистов Общероссийского народного фронта, Комитет Совета Федерации ФС РФ по науке, образованию и культуре при поддержке Суда по интеллектуальным правам.

Для участия в юбилейном IP Форуме зарегистрировалось более 1500 человек, что более чем вдвое превысило количество гостей Университета в прошлом году. На площадках Университета собрались ведущие ученые и практикующие юристы в сфере интеллектуальных прав, а также приглашенные специалисты в других отраслях (мода, фармацевтика, бизнес и пр.), аспиранты и студенты.

Пленарное заседание

Мероприятие началось с приветственных слов ректора Университета имени О.Е. Кутафина *Виктора Блажеева*.

Председатель Суда по интеллектуальным правам, заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина *Людмила Новоселова* отметила, что юбилейный IP Форум является одним из ведущих мероприятий в сфере интеллектуальных прав в стране и на этом Форуме представлены наиболее интересные площадки с самой разнообразной тематикой. Такой, как защита творчества в индустрии моды, проблемы интеллектуальных прав в фармацевтическом бизнесе, защита интеллектуальной собственности в бизнесе.





По ее словам, особое внимание в рамках мероприятия уделено проблемам региональных брендов. Традиционно одной из самых востребованных площадок является круглый стол Суда по интеллектуальным правам, где рассматриваются наиболее актуальные вопросы судебной практики в сфере интеллектуальных прав.

Людмила Александровна также презентовала книгу «Право интеллектуальной собственности», которую специально к юбилейному Форуму выпустила кафедра при участии ведущих специалистов в области интеллектуальных прав.

В адрес оргкомитета Форума и участников поступило *приветственное слово* председателя Комитета по государственному строительству и законодательству Госдумы Павла Крашенинникова. С приветствием от нижней палаты российского парламента к участникам обратилась заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Ольга Рузакова.

Руководитель Федеральной службы по интеллектуальной собственности *Григорий Ивлиев* в своем выступлении обозначил основные проблемные вопросы в сфере регулирования интеллектуальной собственности. Григорий Петрович в торжественной обстановке вручил статуэтку престижной юридической премии «Фемида» Людмиле Новоселовой за победу кафедры в номинации «Образование и право».

Директор Департамента науки и технологий Министерства образования и науки РФ *Сергей Матвеев* в своем докладе сравнил современный уровень активности в сфере интеллектуальных прав в России и за рубежом.

Председатель правления Фонда «Сколково» *Игорь Дроздов*, в свою очередь, рассмотрел актуальные направления развития интеллектуальной собственности в России.



В этом году одним из организаторов Форума стал Совет Федерации. *Приветственное слово* участникам спикера верхней палаты Валентины Матвиенко огласила первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре *Лилия Гумерова*.

Директор представительства Всемирной организации по интеллектуальной собственности (ВОИС) в России *Александр Бавыкин*, выступая, отметил, что на протяжении нескольких лет ВОИС принимает самое активное участие в работе данного мероприятия. С пожеланиями процветания и развития Форуму выступила Генеральный секретарь Российского национального комитета Международной торговой палаты (ICC Russia) *Татьяна Монзгэн*.

Руководитель интернет-портала «Одаренные дети» *Марина Волынкина* в завершении пленарного заседания *наградила* победителей конкурса о региональных брендах, который проводился среди школьников.

Основатель и партнер юридической фирмы «Сергей Мартынюк и партнеры» *Сергей Мартынюк* поприветствовал участников и гостей Форума от лица выпускников Университета имени О.Е. Кутафина.

Серьезные дискуссии и показ мод

Председатель оргкомитета IP Форума *Елена Гринь* обозначила основные темы, которые планировалось осветить на различных дискуссионных площадках.

К слову, в этом году организационную поддержку мероприятию оказала компания «КонсультантПлюс» и выпускники Университета.

В первый день Форума (17 февраля) состоялся ставший уже традиционным круглый стол Суда по интеллектуальным правам. Его модератором был заместитель председателя Суда по интеллектуальным правам *Владимир Корнеев*.



Основными докладчиками выступили:

- *Татьяна Васильева* (судья Суда по интеллектуальным правам).
- *Наталья Рассомагина* (судья Суда по интеллектуальным правам)
- *Мария Кольздорф* (заместитель начальника отдела обобщения судебной практики и статистики Суда по интеллектуальным правам);
- *Авак Оганесян* (заместитель начальника отдела обобщения судебной практики и статистики Суда по интеллектуальным правам);
- *Екатерина Ульянова* (помощник председателя Суда по интеллектуальным правам).

Главными темами выступлений стали особенности защиты объектов интеллектуальных прав, проблемы использования товарных знаков и признание их регистрации. В ходе круглого стола, который длился около двух часов, спикеры не только выступили с докладами, но и отвечали на вопросы из зала.

Параллельно круглому столу Суда по интеллектуальным правам, в зале Ученого совета Университета прошло мероприятие Совета Федерации «Региональные бренды: опыт, задачи, перспективы». Его модераторами были *Григорий Ивлиев* и *Лилия Гумерова*.

Среди спикеров особо стоит отметить вице-президента Общероссийской организации поддержки малого и среднего предпринимательства «Опора России» *Наталью Золотых*.

Тема дискуссии, посвященной региональным брендам, оказалась исключительно интересной для слушателей. Обсуждение различных проблемных аспектов длилось более двух часов, велась онлайн-трансляция выступлений.



Третьим мероприятием, проходившим в то же время, стала еще одна «визитная карточка» Форума — круглый стол «Современные способы давления на журналистов». Он был организован при участии Центра правовой поддержки журналистов ОНФ. Модератором выступила координатор законодательных инициатив ОНФ в Государственной Думе, депутат нижней палаты *Наталья Костенко*. А основными спикерами — руководитель Центра правового мониторинга Университета *Олег Гринь* и выпускник Университета *Сергей Мартынюк*.

Форум продолжился тематическими мероприятиями. Fashion event «Защита творчества в индустрии моды» сопровождался не только выступлениями юристов, специализирующихся на праве в индустрии моды, но и показами представителей модной индустрии. Модераторами «модной» площадки были практикующий юрист Calzedonia Russia *Анна Гейнеман* и заместитель заведующей кафедры интеллектуальных прав по научной работе МГЮА *Елена Гринь*. Почетными гостями мероприятия стали генеральный продюсер Недели моды Mercedes-Benz Fashion Week Russia *Александр Шумский*, исполнительный директор Национальной палаты моды *Ирина Дядюнова* и директор Агентства моделей «Слава Зайцев» *Екатерина Пантелеева*. Освещению правовых вопросов предшествовал модный показ, в котором приняли участие титулованные модели, победительницы конкурсов красоты Москвы и России, а также студентки Университета, продемонстрировавшие наряды от ведущих модельеров и дизайнеров.

Параллельно прошел круглый стол «Интеллектуальная собственность на фармацевтическом рынке», модераторами которого стали заместитель руководителя Федеральной службы по интеллектуальной собственности *Любовь Кирий* и преподаватель кафедры интеллектуальных прав Университета *Арина Ворожеевич*. В рамках мероприятия с участием представителей Минздрава России, Федеральной антимонопольной службы, юридических компаний обсуждались актуальные вопросы интеллектуальной собственности на фармацевтическом рынке, в том числе вопросы принудительного лицензирования патентных прав.

Еще одним, но далеко не последним, стал круглый стол «Защита интеллектуальной собственности в бизнесе». Его провела директор Института бизнес-права Университета *Екатерина Тягай*. В работе круглого стола приняли участие ведущие практикующие юристы и партнеры таких юридических компаний, как ООО «Центр 2М», адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры», юридических компаний Lidings, «Сергей Мартынюк и Партнеры», PwC и других. С особым вниманием собравшиеся выслушали доклад управляющего партнера Центра интеллектуальной собственности «Сколково» *Антон Пушкова*.

Для участников Форума организаторы приготовили приятные сюрпризы. Например, печенья с предсказаниями от IP-Форума, шоколадные фонтаны, сладкую вату и другие угощения в честь юбилея Форума. Также у гостей Университета была возможность сфотографироваться с символом Форума #ipman.

В завершение первого дня Форума прошли дискуссионные площадки для студентов и аспирантов по различным секциям. На них учащиеся выступили, соревнуясь за победу и поощрения в конкурсе «Лучший доклад по праву интеллектуальной собственности среди студентов и аспирантов».

Замыкая круг

В рамках Форума прошло и уникальное соревнование — *II Всероссийский конкурс «Модель Суда по интеллектуальным правам»*.

Его развязка привлекла всеобщее внимание во *второй день Форума (18 февраля)*. Всего в конкурсе приняли участие более 15 команд со всей России. Финалистами же стали две команды, показавшие самые лучшие результаты на отборочном и полуфинальном этапах. Лауреатом модельного игрового процесса стала команда Томского государственного университета.



В ходе торжественного закрытия Форума состоялось подведение итогов всех мероприятий и награждение победителей конкурсов. Для гостей и участников был организован праздничный концерт и фуршет, с выступлениями приглашенных артистов, новыми необычными угощениями, работой талантливых художников-шаржистов.

На юбилейном торте из фруктов были зажжены 5 свечей, которые символизировали успешное окончание работы V IP Форума.

Оргкомитет V Международного IP Форума благодарит руководство Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) за поддержку в организации мероприятия; главного информационного партнера — компанию «Консультант-Плюс»; информационных партнеров; партнеров по организации и проведению мероприятия «Защита творчества в индустрии моды», дизайнеров, моделей, визажистов и всех, кто помогал в организации модного показа.

Отдельную благодарность руководство IP Форума выражает волонтерам — ipteam, которые принимали активное участие в подготовке и проведении мероприятия.



21 февраля

Семинар «Юридическая ответственность: новое в правовой доктрине и правоприменении» под руководством Михаила Кротова

В зале Ученого совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 21 февраля 2017 года состоялся междисциплинарный семинар «Юридическая ответственность: новое в правовой доктрине и правоприменении» под руководством полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде РФ *Михаила Кротова*.



Докладчиками семинара выступили профессор кафедры уголовного права Людмила Иногамова-Хегай и профессор кафедры теории государства и права Татьяна Кашанина.

В семинаре приняли участие аспиранты и преподаватели Университета, в числе которых: и.о. заведующего кафедрой теории государства и права Аркадий Корнев, и.о. заведующего кафедрой гражданского права Елена Богданова, профессор кафедры теории государства и права Тимофей Радько, профессор кафедры конституционного и муниципального права Светлана Нарутто, до-



цент кафедры философских и социально-экономических дисциплин Магомед Гунибский, доцент кафедры конституционного и муниципального права Наталья Таева, доцент кафедры административного права и процесса Людмила Стандзень и другие.

С приветственным словом к участникам семинара обратился проректор по научной работе Университета *Владимир Синюков*.

К юридической ответственности всегда было настороженное отношение, утверждает Владимир Синюков, поскольку эта категория всегда мигрирует, и точного определения юридической ответственности нет. В каждой отрасли права свой взгляд на природу юридической ответственности.

Ключевые проблемы

Михаил Кротов начал семинар с обозначения ключевых проблем, связанных с юридической ответственностью, и акцентировал внимание на том, что в первую очередь стоит подходить к разрешению спорных моментов с междисциплинарной точки зрения. Практика сейчас находится в отрыве от доктрины, и масса проблем в правоприменительной деятельности связана с отсутствием доктринального обоснования.



«Камень преткновения», заявляет Михаил Валентинович, относится к отсутствию критериев размежевания административной и уголовной, гражданской ответственности. Так, например, исходя из практики Европейского Суда по правам человека, административная ответственность носит публичный характер и, соответственно, требует единого подхода со стороны процессуальной деятельности и санкций. Далее Михаил Кротов передал слово профессору кафедры уголовного права *Людмиле Иногамовой-Хегай*, которая решила остановиться на нескольких аспектах юридической ответственности в сфере уголовного права, а именно:

1. Сущность ответственности. Из-за отсутствия понимания сущности ответственности, утверждает лектор, отсутствует единое определение ответственности. В уголовном праве есть два вида ответственности: «стандартная» и «позитивная». Профессор считает, что нет ничего плохого в наличии «позитивной» ответственности, которая по сути является поощрительной, однако, Михаил Кротов с ней не согласился. «Позитивная» ответственность, заявил он, носит отрицательный характер.

2. Иные виды ответственности перерастают в уголовную. Например, административная ответственность.

3. Разграничение субъекта преступления и уголовной ответственности в ключе международного права: т.к. в нынешних реалиях «правит балом» не право, а политика. В результате государство никогда не будет признано субъектом преступления и, соответственно, не будет привлечено к уголовной ответственности, либо государство является субъектом преступления, но не может быть привлечено к уголовной ответственности.

Теоретический аспект

Проблематику юридической ответственности в фокусе теории права рассмотрела профессор кафедры теории государства и права **Татьяна Кашанина**. Основная проблема заключается в отсутствии понимания природы юридической ответственности. В настоящее время ответственность воспринимается как принуждение и негативная или позитивная реакция государства на правонарушения и преступления.

Юридическая ответственность развивается, считает Татьяна Кашанина, поскольку сейчас «плодятся» различные виды ответственности: гражданская, уголовная, процессуальная, материальная, финансовая, семейная и т.п. Самое главное сейчас, чтобы практика «не ставила подножки» доктрине, заявляет профессор. В рамках каждого вида ответственности налагаются санкции разного профиля (дисциплинарная и материальная, как пример) и поэтому, утверждает докладчик, не возникает «коллизии» права.

Так, по мнению профессора, понятия конфликтологии и общей теории юридической ответственности находятся в одной плоскости, с чем крайне не согласен Михаил Кротов. Конфликтология и юридическая ответственность, по мнению полномочного представителя Президента в Конституционном Суде РФ, находятся в разных плоскостях и граница между двумя понятиями весьма четкая.

С позиции гражданского права

Исполняющая обязанности заведующего кафедрой гражданского права **Елена Богданова** затронула вопросы гражданско-правовой ответственности. Реформа гражданско-правовой ответственности была вызвана необходимостью рецепции англо-американской системы права. Российский законодатель был вынужден адаптировать зарубежное законодательство под «российскую землю». Юридическая ответственность в плоскости гражданского права, заявляет Елена Богданова, развивалась в формате уголовной ответственности, и с 1995 года началось размежевание публичной и частной ответственности.



Отдельного внимания заслуживает вопрос принципа добросовестности, который должен коррелировать с природой гражданско-правовой ответственности.

Виновная ответственность обеспечивает эффективное воздаяние, что подкрепляется богатой судебной практикой. Двухуровневая система причинной связи (которая прямо связана с моделью гражданско-правовой ответственности), как считает докладчик, является слегка усложненной, т.к. обстоятельства, которые являются частью причинной связи, пропускаются через сознание лица.

С комментариями выступили профессор кафедры теории государства и права *Тимофей Радько* и *Инна Барзилова*.

Тематика проблемного семинара настолько многогранна и широка, что занятие прошло в формате оживленной дискуссии.

28 февраля

Семинар «Проблемы взаимодействия общей теории права и государства и отраслевых юридических наук»



Участниками семинара стали более 60 преподавателей, аспирантов и студентов. С приветственным словом выступили проректор по научной работе Владимир Синюков и заведующий кафедрой теории государства и права Аркадий Корнев.

В рамках мероприятия обсуждались следующие вопросы:

- современное состояние и перспективы развития системы юридических наук;
- методологический инструментарий юридической науки;
- статус общей теории права и государства в системе юридического знания;
- общая теория права и отраслевые юридические науки: проблемы соотношения и взаимосвязи;

- юридический инструментарий и терминология в общей теории права и отраслевых юридических науках;
- новые правовые реалии в теоретических и отраслевых юридических исследованиях;
- система права в представлениях общей теории права и отраслевых юридических наук.

28 февраля

Студенческая конференция «Актуальные проблемы трудового законодательства и права социального обеспечения»



Институт прокуратуры совместно с кафедрой трудового права и права социального обеспечения провел студенческую конференцию на тему: «Актуальные проблемы трудового законодательства и права социального обеспечения».

В рамках мероприятия с докладами выступили более 20 обучающихся.





**Наталья
Григорьевна
ЖАВОРОНКОВА,**

доктор юридических наук,
профессор,
заведующий кафедрой эко-
логического
и природоресурсного права
Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

Gavoron49@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

РОЛЬ ДОКУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы государственного стратегического планирования. Автором исследуется содержание нормативных правовых документов стратегического планирования, а также роль стратегического планирования в интересах обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Ключевые слова: стратегическое планирование, охрана окружающей среды, природные ресурсы, экологическая безопасность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.042-052

N. G. ZHAVORONKOVA,

doctor of legal sciences, Professor, head of
Department of Environmental and Natural Resources Law
at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Gavoron49@mail.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str., 9

THE ROLE OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS OF STATE IN PROVIDING ENVIRONMENTAL PROTECTION WEDNESDAY AND THE RATIONAL USE OF NATURAL RESOURCES

Review. The article examines the state strategic planning. The author explores the content of legal documents of strategic planning and the role of strategic planning in order to ensure environmental protection and rational use of natural resources.

Keywords: strategic planning, environmental protection, natural resources and environmental safety.

28 июля 2014 г. был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», являющийся на сегодняшний день базовым нормативным правовым актом, определяющим особенности стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной вла-

сти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями.

Анализ многочисленных факторов и тенденций в экономической и правовой политике в последние годы свидетельствует о том, что принятие Федерального закона № 172-ФЗ является в какой-то мере попыткой построения новой системы государственного управления¹. Хотя Закон и называется «О стратегическом планировании», его действие и его основные положения выходят далеко за рамки только определения стратегии.

В СССР система государственного планирования была основой всего народно-хозяйственного механизма. Государственные пятилетние планы принимались в качестве законов, носили директивный характер, их выполнение строго и повсеместно контролировалось; более того, без включения в плановые показатели не могло быть никакого финансирования и выделения соответствующих ресурсов для реализации поставленных задач.

Взяв курс на рыночную экономику, Россия фактически отказалась от государственного (директивного) планирования, заменив его сначала многочисленными «точечными» нормативными правовыми актами (к ним можно отнести Указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, обеих палат Федерального Собрания, министерств и ведомств), содержащими различные по форме и существу плановые показатели и носящими признаки стратегического планирования, прогнозирования, целеполагания, программного регулирования и др., а позднее — специальными прогнозными и плановыми документами (концепциями, стратегиями развития регионов, отраслей, развития отдельных отраслей экономики в целом, представленными главным образом в виде общих принципов, целей или задач государственной политики).

К действующим документам стратегического планирования, согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации», относится большая группа нормативных правовых актов федерального и регионального уровня:

- а) ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- б) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- в) стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- г) стратегия научно-технологического развития Российской Федерации;
- д) отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;
- е) стратегия пространственного развития Российской Федерации;
- ж) стратегии социально-экономического развития макрорегионов;

¹ Подробнее об этом см.: *Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г.* Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24—29; *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Правовые проблемы модернизации экологического управления // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 1. С. 20—37; *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Правовые проблемы стратегического планирования обеспечения экологической безопасности недропользования // Аграрное и земельное право. 2015. № 9 (129). С. 11—15.



- з) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования:
- прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;
 - стратегический прогноз Российской Федерации;
 - прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
 - бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
 - прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- и) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования:
- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;
 - государственные программы Российской Федерации;
 - государственная программа вооружения;
 - схемы территориального планирования Российской Федерации;
 - планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе.

Если сопоставить принципы стратегического планирования и принципы охраны окружающей среды, изложенные в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², то можно говорить об определенной корреляции и взаимодействии указанных принципов. Это проявляется прежде всего в том, что стратегическое планирование, по сути, не только должно быть направлено на экономическое развитие, но и должно строиться на учете требований рационального природопользования, воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды, имманентно обеспечивающих такие глобальные экологические тренды, как устойчивое развитие, стратегия выживания человечества в условиях глобальных кризисов — глобального потепления, разрушения озонового слоя, уменьшения биоразнообразия.

Например, **принцип единства и целостности** означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования. Очень важно, что рыночные механизмы, благодаря этому закону, скорректированы целеполаганием, стратегией, планом. Еще важнее, на наш взгляд, то, что социальные, экологические, территориальные, иные проблемы могут и должны в рамках системы стратегического планирования быть оценены, увязаны, сбалансированы с такими экологическими принципами, как обеспечение

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

благоприятных условий жизнедеятельности человека и научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

Очень важен для дальнейшего развития законодательства изложенный в законе **принцип разграничения полномочий**, который означает осуществление установленных законодательством Российской Федерации полномочий органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения этих задач. Реализация данного принципа должна сочетаться с таким экологическим принципом, как участие в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Стоит отметить и **принцип сбалансированности системы стратегического планирования**, который означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации. Другими словами, с учетом базового экологического принципа при планировании документы стратегического планирования всех уровней должны исходить из специфики природных и социально-экономических условий конкретной территории и обеспечивать согласованность и сбалансированность таких документов на всех уровнях.

Важен и **принцип результативности и эффективности стратегического планирования**, что означает выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, который, в свою очередь, должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования.

Родовым недостатком существующих «стратегических» документов до настоящего времени было отсутствие ответственности за их выполнение. **Принцип ответственности участников стратегического планирования** означает, что они несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данный принцип прямо корреспондирует с таким экологическим принципом, как ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующей территории.



Как известно, природопользование — это прежде всего преобразование территории, зачастую связанное с изменениями ландшафта, загрязнением окружающей среды. Именно поэтому **принцип прозрачности (открытости) стратегического планирования** принципиально важен с точки зрения общественного экологического контроля, выражаемого в том, что документы стратегического планирования, за исключением документов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию.

Принцип ресурсной обеспеченности в контексте стратегического планирования означает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования.

Принцип сбалансированности системы можно понимать и как сбалансированность системы «человек — природа» и как сбалансированность мер по охране среды и обеспечения биологического разнообразия.

Принцип результативности и эффективности — как достижение результатов по охране среды в виде целевых показателей природопользования и показателей качества окружающей среды.

Принцип реалистичности/измеряемости заключается в том, что многие цели по охране среды, выраженные в виде экологических, а тем более социально-экологических показателей, например безотходное производство или право на здоровую окружающую среду, могут быть нереалистичными и неизмеряемыми, потому что такие понятия, как «вред», «благополучие», «здоровая окружающая среда», требуют уточнения и измеряемости.

Принцип прозрачности/ответственности напрямую коррелируется с требованием гласности, экологической экспертизы, участия общественности в природопользовании и охране среды.

Принцип ресурсного обеспечения — один из основных принципов рационального природопользования.

В целом все принципы стратегического планирования могут и должны являться принципами охраны окружающей среды.

Когда мы говорим «принцип соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду», то имеем в виду не только — а может быть, и не столько — меры по охране окружающей среде, сколько именно стратегический характер мер по развитию экономики, социокультурной сферы, технологий, имеющих «экологическое ядро».

Другими словами, Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» — это в большой степени закон о стратегическом планировании в области рационального природопользования и охраны окружающей среды, так как в основе любого вида планирования лежит использование ресурсов (природных, пространственных, технологических). От того, в какой мере мы сможем обеспечить баланс между интересами экономики и экологическими интересами, зависит возможность обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

Трансформация ресурсной (природной) базы экономической деятельности связана прежде всего с интенсивным использованием природных ресурсов.

На наш взгляд, дальнейшее стратегическое устойчивое эколого-ориентированное социально-экономическое развитие страны будет зависеть от сочетания эффективной стратегии технологического прогресса, внедрения экологически безопасных технологий извлечения ресурсов и их использования; создания новых эколого-экономических механизмов, включая более прозрачное использование доходов от использования природных ресурсов, переход от ресурсо-ориентированной экономики на инновационную, использующую «лучшие из возможных» безотходные технологии. Это, по большому счету, и должно быть стратегической экологической целью Федерального закона «О стратегическом планировании».

Одной из ключевых проблем существующих документов директивного стратегического характера (а к ним, согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании», относится большая группа вышеназванных законодательных и подзаконных актов — стратегий, концепций, основ и т.д.) является их некая обособленность от традиционной системы нормативных правовых актов, их декларативность, что, в свою очередь, влечет некую свободу их толкования, а также «необязательность» выполнения.

В качестве примера следует привести один из последних документов государственного «стратегического» планирования, в котором в наибольшей степени присутствуют экологические доминанты, — Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»³.

Согласно Стратегии, одним из наиболее значимых вызовов с точки зрения научно-технологического развития Российской Федерации является «возрастание антропогенных нагрузок на окружающую среду до масштабов, угрожающих воспроизводству природных ресурсов, и связанный с их неэффективным использованием рост рисков для жизни и здоровья граждан».

В качестве своеобразной дорожной карты научно-технологического развития Российской Федерации в ближайшие 10—15 лет названы переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии (пп. «б» п. 20), переход к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, разработка и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективная переработка сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных, в том числе функциональных, продуктов питания (пп. «г» п. 20), а также противодействие техногенным, биогенным угрозам, терроризму и иным источникам опасности для общества, экономики и государства (пп. «е» п. 20).

Сравнив положения данной Стратегии с многочисленными документами стратегического характера, принятыми ранее, в том числе с Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на

³ СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.



период до 2030 года, утвержденными Президентом РФ 30 апреля 2012 г., безусловно, мы найдем многочисленные разночтения, однако это не предмет настоящего исследования.

В идеальном виде все «доктринальные» документы должны соответствовать друг другу и развиваться по нисходящей идеи и пути решения. Однако это положение, закрепленное в Федеральном законе «О стратегическом планировании в РФ» вряд ли на практике достижимо. Причина очевидна: «доктринальные» документы — это прежде всего научные концепции, аналитические доклады, которые приняли форму нормативного акта через форму Указа Президента РФ, постановления Правительства РФ, федерального органа государственной власти.

В этом, на наш взгляд, и заключается большая проблема, поскольку научная концепция, научный прогноз, научная теория, научный анализ допускают и предполагают различные подходы, точки зрения, дискуссии. Принятая на основе одной из точек зрения стратегия, прогноз теряют признаки научного документа и приобретают все признаки нормативного правового акта, обязательного к исполнению. Вопрос о достоверности, об адекватности, о бесспорности и, как следствие, об ответственности, эффективности, обязательности запутывается. Должен ли ученый (или некая группа ученых, научный коллектив) отвечать за свой «научный» доклад и его выводы? Должен ли орган государственной власти, поддержавший точку зрения группы ученых, отвечать за результаты данных научных разработок?

Одной из принципиальных особенностей «директивных» документов также является их стиль — описание ситуации, сравнительно частое употребление научных терминов, параллели, прогнозы, предположения.

Так, согласно Стратегии, одним из направлений, которые позволят получить научные и научно-технические результаты и создать технологии, являющиеся основой инновационного развития внутреннего рынка продуктов и услуг, устойчивого положения России на внешнем рынке, названа «возможность эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе применяя методы гуманитарных и социальных наук».

Таких положений во всех без исключения «доктринальных» документах очень много, без них невозможно обоснование стратегии и прогноза, они являются необходимым атрибутом научного доказательства той или иной концепции (стратегии).

Чаще всего выводы и рекомендации, содержащиеся в таких «доктринальных» документах, представлены в виде рекомендаций — «усилить», «обеспечить», «достичь», «способствовать» и т.д. Например, в указанной выше Стратегии говорится о «необходимости обеспечить готовность страны к большим вызовам, еще не проявившимся и не получившим широкого общественного признания, предусмотреть своевременную оценку рисков, обусловленных научно-техническим развитием».

Поскольку нашей задачей не является анализ сущности, содержания документов стратегического характера, отметим, что ни один из принятых стратегических документов в настоящее время не был до конца реализован; более того, ни одна из федеральных комплексных целевых программ (ФКЦП) — документов более конкретного, директивного, обязательного к выполнению уровня — не была реализована в полном объеме.

Ценным материалом для анализа документов стратегического характера также являются «констатирующие положения». Это та часть документа, где говорится о причинах и об условиях, способствующих созданию и принятию стратегического документа, но в этом случае многие положения ранее принятых документов и новых могут противоречить друг другу. Например, 8 декабря 2011 г. распоряжением Правительства РФ № 2227-р была принята Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года⁴, в которой было указано, что «прямые расходы на инновационное развитие в 2009 году составили 1,5 процента валового внутреннего продукта, а к 2013 году они уменьшатся до 1 процента. При сложившейся динамике бюджетных расходов доля инновационных расходов (расходов бюджета, способствующих развитию (созданию, внедрению) новых продуктов, услуг и технологий, формированию компетенций в приоритетных сферах экономического развития, а также развитию экономики знаний, в том числе прямых расходов на поддержку инноваций и расходов, оказывающих косвенное влияние через частный спрос, усиление мотивации и другие факторы) с 2014 по 2020 год останется практически неизменной — около 1,3 процента валового внутреннего продукта».

Однако следует констатировать, что недостаточный объем финансирования как основной фактор неудовлетворительного состояния в экологической и инновационной сфере в 2011 году не был преодолен ни в 2016, ни в 2017 году.

Можно привести еще ряд цитат из вышеуказанной Стратегии, подтверждающих данный вывод.

«Объем программ исследования инноваций малого бизнеса и трансфера технологий малого бизнеса в Соединенных Штатах Америки составляет 2 млрд долларов США, в России инновационный компонент программы поддержки малого и среднего предпринимательства, реализуемой Министерством экономического развития Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2009 г. № 178 “О распределении и предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства”, эквивалентен примерно 67 млн долларов США, объем финансирования Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере — примерно 113 млн долларов США. Существующая система государственных закупок пока скорее препятствует доступу инновационной продукции в систему государственного заказа».

Приоритетом в образовании станет реструктуризация сектора высшего образования, ориентированная на развитие сектора исследований и разработок в университетах, углубление кооперации вузов с передовыми компаниями реального сектора экономики и научными организациями, кардинальное расширение международной интеграции российских вузов как в сфере образовательных программ, так и в сфере исследований и разработок, усиление академической мобильности и развитие сетевой организации образовательных и исследовательских программ. При этом будет усиливаться финансовая поддержка ведущих вузов.

⁴ СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.



Вместе с тем порядок и объем финансирования по данным направлениям фактически остался почти неизменным. В связи с этим возникает вопрос: зачем принимать новую стратегию, если цели и задачи еще более амбициозные, а выполнение заранее невозможно, так как ключевой показатель — финансирование не может обеспечить достижение заявленных целей.

Аналогичные положения можно найти и в других стратегических документах.

Так, в Государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326⁵, предусмотрен ряд ключевых мероприятий, направленных на повышение качества окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, в том числе проведение государственной политики в сфере снижения негативного воздействия на атмосферный воздух, в сфере обращения с отходами и т.д., в том числе разработка предложений по установлению технических нормативов выбросов загрязняющих веществ, механизмов экономического и правового стимулирования, совершенствованию механизмов взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Аналогичные цели и задачи, но уже в контексте обеспечения рационального использования природных ресурсов, содержатся в Государственной программе РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 322. Программой предусматривается достижение целей устойчивого обеспечения экономики страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах, устойчивого водопользования при сохранении водных экосистем и обеспечении защищенности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод, а также целей обеспечения сохранения и воспроизводства охотничьих ресурсов.

Существенно различаются цели, направления и механизмы обеспечения реализации поставленных задач, а также запланированные объемы финансирования в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р⁶, от целей и задач, указанных в недавно разработанных Минэкономразвития России Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов и Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

В заключение можно сказать, что принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — это незаурядное событие в правовом поле, имеющее как прямые, так и косвенные последствия для всех сфер жизни, прежде всего для экономики, управления, экологии, права.

До последнего времени было очевидно стремление всех без исключения субъектов государственного управления на всех уровнях власти разработать и принять свои концепции, стратегии, прогнозы, генеральные планы и другие многочисленные документы «стратегического» характера. Потребность в них, на наш взгляд, была проявлением острой необходимости в осмыслении и определении сущности современного управления.

⁵ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171.

⁶ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

В данной статье сознательно не анализировались процедуры, формы и методы стратегического планирования, не определялась его эффективность в целом. Это отдельный и весьма сложный анализ, поскольку необходим фактический материал для оценки эффективности уже принятых документов государственного стратегического планирования. Однако уже сейчас понятно, что сама процедура стратегического планирования в том виде, в каком она определена в законе, — это крайне сложный и многокритериальный процесс.

В настоящее время также невозможно однозначно оценить и спрогнозировать эффект от реализации рассмотренного Закона в целом. Его положительные стороны мы подчеркнули и считаем хорошей основой для дальнейшей работы, но дальнейшая реализация Закона, на наш взгляд, может пойти как в сторону углубления и детализации всех видов и форм государственного планирования, так и в сторону индикативного планирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. 2012. — № 1 (41).
2. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Конституционно-правовые аспекты обеспечения энергетической безопасности России // Право и государство: теория и практика. — 2016. — № 1 (133).
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Проблемы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в условиях вступления Российской Федерации в ВТО // Науковий вісник НУБіП України. — Серія: Право. — 2015. — № 218. — С. 99—105.
4. 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.
5. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Обеспечение экологической безопасности России: конституционно-правовые основы // Конституционные права в сфере природопользования и охраны окружающей среды : материалы экологической секции V Международной научно-практической конференции (Кутафинских чтений) / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — 204 с.
6. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовые аспекты обеспечения безопасности ТЭК современной России // Пробелы в российском законодательстве. — 2012. — № 2. — С. 302—304.
7. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности современной России // Право и безопасность. — 2012. — № 1. С. 70—75.
8. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые аспекты обеспечения безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. — 2015. — № 8. — С. 122—124.



9. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Стратегическое планирование как основа в достижении основных приоритетов национальной безопасности и устойчивого развития государства // Стратегия национального развития и задачи российской науки : сб. докладов Международной научно-практической конференции, секций гражданского права, предпринимательского права, банковского права, экологического и земельного права, гражданского процесса, спортивного права, интеллектуальных прав (Москва, 24 ноября — 3 декабря 2015 г.). — М. : Проспект, 2016. — С. 351—359.
10. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—182.
11. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2017. — 160 с.
12. Шпаковский Ю. Г. [и др.]. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова. — М. : Норма : Инфра-М, 2016.

К ВОПРОСУ ВЛИЯНИЯ ГМО-ПРОДУКЦИИ НА ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭТИХ СФЕР

Аннотация. В статье раскрывается влияние генно-модифицированных организмов на сферы экологической и продовольственной безопасности, проанализированы законодательные механизмы правового регулирования указанных сфер. Рассматривается опыт отечественных и зарубежных ученых в сфере исследований данной в области.

Ключевые слова: генная инженерия, трансгены, закон, регулирование, биосфера.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.053-060

H. U. BELHAROEV,

PhD, Associate Professor,

Deputy Director of federal state unitary enterprise

«Oboronpromjekologija» ecology Minister of Defense of Russia,

x101010x@yandex.ru

115035, Russia, Moscow, Kosmodamianskaya embankment, 24, building 1

TO QUESTION THE IMPACT OF GMO PRODUCTS FOR ENVIRONMENTAL AND FOOD SECURITY: ENSURING THESE AREAS

Review. The article deals with the impact of GMOs on the scope of the environmental and food security, analyzed the legislative mechanisms of the legal regulation of these sectors. Discusses the experience of domestic and foreign scientists in the field of research in the field of GMOS.

Keywords: genetic engineering, transgenny, law, regulation, the biosphere.



**Хаджимурад
Уматгиреевич
БЕЛХАРОЕВ,**

кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по вопросам экологии ФГУП «Оборонпромэкология» Минобороны России
x101010x@yandex.ru
115035, Россия, г. Москва, Космодамианская наб., д. 24, стр. 1

Генная инженерия возникла в результате исследований во второй половине XIX в. Швейцарский ученый Фридрих Мишер обнаружил нуклеин (ДНК). Позднее, в начале XX в., Уолтер Станборо Саттон доказал, что в хромосомах локализованы факторы Менделя, в Дании Вильгельм Йохансен назвал их генами. Далее исследованием занимались и достигли успехов в разные периоды XX в. видные ученые: Т. Морган, Г. Шпеманн, М. Карти, М. Леод, Ф. Крик, Д. Уотсон, П. Берг, С. Козн и Х. Бойер. Их исследования раскрыли миру уникальность ДНК как информационного носителя. Годом рождения генной инженерии считается 1972 г.

© Х. У. Белхароев, 2017

Благодаря генной инженерии появились возможности решения ряда проблем:

- демографических;
 - экологических;
 - экономических;
 - продовольственного обеспечения.
- Становление генной инженерии включает три этапа:
- свидетельство вероятности получения и создания молекул ДНК;
 - организация работ для получения молекул ДНК и подтверждение их жизнеспособности;
 - включение молекулы ДНК, перенос генов для встраивания.

В 1980-х гг. ученые ставят опыты по клонированию животных, в США организуются работы по правовому обеспечению изучения трансгенных организмов. В 1990 г. стартует проект по расшифровке и дальнейшему изучению генома человека¹.

К. Кэмпбелл и Я. Вилмут клонируют в 1996 г. овцу Долли, в том же году происходит ускоренное производство в сельском хозяйстве трансгенных продуктов — кукурузы, картофеля, рапса, сои. Результаты исследований открывали практические возможности применения их в медицине, сельском хозяйстве. На 29-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО была принята Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека от 11 ноября 1997 г.²

В ходе последующих исследований ученым успешно удается расшифровать геном червя и вырастить стволовые клетки. Мировое сообщество высоко оценило генную инженерию и ее перспективы в производстве медицинских препаратов и в продовольственном обеспечении населения, в том числе и трансгенными животными и рыбой³. В настоящее время генная инженерия достигла невообразимых результатов, внедрение на практике которых невозможно прогнозировать. Эти достижения повлияли на мировоззрение в обществе, создав проблемы правового, этического и экологического характера, изменив суждения о природе, человеке и т.д. Научный прогресс имеет две стороны — позитивную и негативную⁴.

В мире о продуктах ГМО население стало узнавать с 1987 г., за исключением научного сообщества, а промышленное выращивание продуктов ГМО для коммерческих целей начали в США с 1994 г. Томат — первая одобренная сельскохозяйственная культура в США⁵.

¹ Опубликование предварительной генетической карты человека относится к 2003 г., а генетической карты хромосомы 1, которая была последней из неполностью секвенированных хромосом, к 2006 г. См.: URL: <http://www.stengazeta.net/article.html?article=2575> (дата обращения: 03.09.2008).

² Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/human_genome.shtml (дата обращения: 05.09.2008).

³ См.: *Иойрыш А. И., Красовский О. А.* Правовые аспекты генной инженерии // Государство и право. 1997. № 3. С. 112—115.

⁴ См.: Современная культура и генная инженерия : Философские размышления / В. С. Поликарпов, Ю. Г. Волков, В. А. Поликарпова. Ростов н/Д : Изд-во РГУ, 1991. С. 3—4.

⁵ См.: Зоны, свободные от ГМО / под ред. В. Б. Копейкиной. М. : Геом, 2007. С. 9—11.

В 1999—2007 гг. в прессе появились результаты научных исследований, доказывающие губительное воздействие ГМО-продуктов на организм теплокровных существ. Выводы научных исследований, проведенных биологом А. Пуштаи (Англия), указывают, что потребление трансгенной картошки оказало разрушительное воздействие на организм крыс, у них появились опасные для здоровья изменения печени и кишечника. Результаты, полученные и опубликованные А. Пуштаи, вызвали полемику в обществе. В поддержку его исследований был опубликован меморандум, подписанный крупными учеными-биологами⁶.

Исследование И. В. Ермаковой (Россия) показало, что при кормлении крыс трансгенной соей после рождения в течение 21 суток умерло 51,6 % потомства, а выжившие вдвое уступали по весу и размерам своим сородичам, были недоразвитыми и ослабленными⁷.

Прогрессивный рост в области биотехнологий в конце XX в. позволил науке вмешиваться в ген любого организма⁸. Генная инженерия стала наукой, которая направлена на изменение человека и природы, позволяет создавать новые гены и изменять их структуру⁹.

Российское законодательство определяет генную инженерию как совокупность методов и технологий, в том числе технологий получения рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот, по выделению генов из организма, осуществлению манипуляций с генами и введению их в другие организмы¹⁰.

Это совокупность подходов и методов с целью приобретения биологических структур животных, белков, растений, микроорганизмов и индивидуальных генов с передаваемыми на генетическом уровне свойствами¹¹.

⁶ См.: Кузнецов В. В., Куликов А. М., Митрохин И. А., Цыдендамбаев В. Д. Генетически модифицированные организмы и биологическая безопасность // *Федеральный вестник экологического права*. 2004. № 10. С. 11—12, 54.

⁷ См.: Ермакова И. В. Доклад о ситуации с ГМО в России и мире // URL: <http://www.irina-ermakova.ru/content/view/118> (дата обращения: 23.05.2009).

⁸ См.: Куликов А. М., Серебрянская Т. С. ГМО — непростые решения // Сб. материалов круглого стола Всероссийской конференции по экологической безопасности. М. : МСОП — Всемирный союз охраны природы, Представительство для России и СНГ, 2002. С. 27—30.

⁹ См.: Генетическая инженерия — это: 1) наука о генетическом конструировании, направленном создании новых биологически активных ДНК и генетически новых форм клеток и целых организмов с помощью искусственных приемов переноса генов (технологии рекомбинантных ДНК, генетической трансформации, гибридизации клеток); 2) совокупность разделов молекулярной и клеточной биологии, для которой характерна синтетическая методология эксперимента (в противоположность аналитической) (см. подробнее: *Генетика : энциклопедический словарь* / Н. А. Картель, Е. Н. Макеева, А. М. Мезенко. Минск : Тэхналогія, 1999. С. 82—86).

¹⁰ Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» : принят Гос. Думой ФС РФ 5 июня 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

¹¹ См.: Иойрыш А. И., Красовский О. А. Правовые аспекты генной инженерии // *Государство и право*. 1997. № 3. С. 112—115.



Технологии генной инженерии способствуют преодолению несовместимости между изначально неродственными организмами¹² (животными). Функционирование генной инженерии происходит в замкнутой и открытой системе:

- замкнутая деятельность — это осуществление работ по предотвращению контакта с окружающей средой и населением при модификации, культивации, транспортировке, обработке, хранении, уничтожении, захоронении и т.д.;
- открытая деятельность — это осуществление работ с допущением контакта организмов с окружающей средой и населением при модификации, специальном применении в окружающей среде, медицине, импорте, экспорте, при обмене технологий и т.д. открытая деятельность, самая распространенная в мире.

Выращивание в сельском хозяйстве трансгенных растений связано с высокой урожайностью, визуальным качеством¹³. Широкомасштабное выращивание трансгенных растений вызывает обеспокоенность общества на международном и национальном уровне.

В США после 10 лет коммерческого производства трансгенных растений традиционные культуры оказались зараженными. Результаты лабораторного анализа обнаружили присутствие генетически модифицированного материала: в рапсе — 83 %, кукурузе — 50 % и сое — 50 %. США более 60 % кукурузы экспортируют в Африку и Азию. Биотехнологические компании активно внедряются на рынок развивающихся стран¹⁴. Мексика наложила запрет на выращивание трансгенной кукурузы из-за происходящего заражения трансгенными модификациями традиционных сортов кукурузы.

Интродукция инородных типов во внешнюю среду — основная причина уменьшения разнообразия среди растений¹⁵. Список инородных видов может увеличиться за счет использования в сельском хозяйстве трансгенных семян и выведенных при селекции животных, масштабы и последствия воздействия на коренную экосистему непредсказуемы. Созданные трансгенные растения имеют преимущество над естественными, они более устойчивы к пестицидам, вредителям и климату, стремительно распространяются на близлежащие территории, ставя под угрозу биологическое многообразие растений.

Защита и сохранение традиционных растений от заражения их модифицированными аналогами являются необходимостью для экологии в аграрной отрасли и сохранения природного разнообразия.

¹² См.: *Шварц Е. С.* Генная инженерия — надежда на спасение или угроза гибели // URL: [http://www.slон-party.ru/ideology/party_posit/ecology/gene-eng.html](http://www.slون-party.ru/ideology/party_posit/ecology/gene-eng.html) (дата обращения: 20.07.2008).

¹³ См.: *Соколов М. С., Вельков В. В., Медвинский А. Б.* Государственное регулирование растений и оценка экологических рисков их производства // Сб. материалов круглого стола Всероссийской конференции по экологической безопасности. С. 15—26.

¹⁴ См.: *Кочинева О. А., Копейкина В. Б.* Станет ли ВТО эффективным инструментом для распространения ГМО по всему миру // URL: <http://www.biosafety.ru/index.php?idp=23&idn=311> (дата обращения: 03.08.2008).

¹⁵ См.: приказ МПР РФ от 6 апр. 2004 г. № 323 «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.11.2013).

По мнению С. А. Кузнецова, «должны быть взаимосвязаны запреты, касающиеся: переработки и производства продовольственных товаров, связанных с продукцией содержащей ГМО; охраны окружающей среды; распределения включая все виды торговли; надзорные функции органов государственной власти»¹⁶.

По заверению специалистов, если не остановить распространение трансгенных растений, в ближайшее время человечество может столкнуться с неустойчивостью сельского хозяйства и прямой зависимостью от международных корпораций — производителей ГМО-семян¹⁷. Влияние ГМО-продуктов на человеческий организм слабо изучено, многие ученые считают, что употребление ГМО-лекарств, продуктов может повлиять на мутацию организма человека, снижение уровня иммунитета, вспышки аллергии и т.д.

Безопасность при употреблении ГМО-продуктов не гарантирована, влияние ГМО на организм человека слабо изучено. Мониторинг материалов конференций, круглых столов, научных статей и публикаций в прессе выделяет риски и угрозы для человека и природы от распространения продуктов генной инженерии:

- угроза биоразнообразию;
- загрязнение натуральных растений трансгенными видами;
- появление инородных вирусов, инфекций и бактерий;
- химическое и биологическое загрязнение природной среды;
- мутации человеческого организма;
- мутации организма животных;
- угроза здоровью человека;
- исчезновение традиционной пищи;
- нарушение биосферы и т.д.

В 2001 г. в Бангкоке на международной конференции «Новые биотехнологии в области продовольствия и сельского хозяйства: наука, безопасность, общество», организованной ВОЗ, ОЭСР, ООН и правительством Англии, производители трансгенных продуктов признали их опасность, ссылаясь на исследования¹⁸.

Достижения в области ГМО огромны, прогнозы мутации живых существ, натуральных природных растений и появление неизвестных заболеваний попросту игнорируются транснациональными корпорациями, которые продолжают разрабатывать и поставлять новые сорта трансгенной продукции. Мировое сообщество на данном этапе развития не готово к отказу от ГМО-продукции.

Правовое регулирование в области обеспечения и поддержания биологической безопасности в Российской Федерации осуществляется в соответствии

¹⁶ Кузнецов С. А. Уголовно-правовая защита продовольственной безопасности (по материалам города Москвы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 14—15.

¹⁷ См.: Монастырский О. А. Трансгенные растения и проблемы защиты сельскохозяйственных культур от актуальных патогенов // Сб. материалов круглого стола Всероссийской конференции по экологической безопасности. С. 31—34.

¹⁸ См.: Разбаш О. А., Баранов А. С., Кревер О. Н. Проблема ГМО: безопасность, наука, общество // URL: <http://www.uran.donetsk.ua/~masters/2006/feht/sych/library/art4.htm> (дата обращения: 15.08.2008).



с международными соглашениями и договорами, федеральными законами, правовыми актами Правительства, федеральных органов исполнительной власти и региональными законами. Многие положения международных актов в сфере ГМО нашли свое отражение в законодательстве Российской Федерации.

Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»¹⁹ заложил основы дальнейшего законодательного регулирования в Российской Федерации сферы генной инженерии. Закон установил основные принципы деятельности генной инженерии с целью обеспечения безопасности населения и окружающей среды, закрепил виды деятельности, подлежащие сертификации, определил уровни риска вредного воздействия на здоровье населения, требования к исследователям и продукции генной инженерии, которая обязана соответствовать требованиям санитарных и экологических норм безопасности.

Международные правовые акты относят ГМО к инвазиям, это утверждение воспринято в России при принятии Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»²⁰. Закон запрещает использование, производство, разведение растений, в том числе животных и иных организмов, не свойственных экосистеме, произведенных неестественным путем. Для такого разведения необходимо разрешение уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, государственной экологической экспертизы и эффективные меры ликвидации неконтролируемого распространения.

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»²¹ налагает запрет на переселение животных с исконных мест обитания без разрешения уполномоченного государством органа. Выпуск в природу трансгенных животных, возможно, отрицательно отразится на экосистеме и будет способствовать сокращению биологического разнообразия.

Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»²² налагает запрет на деятельность, связанную с отрицательным воздействием на экосистему озера Байкал: разведение, акклиматизацию и использование биологических объектов, не присущих экосистеме озера Байкал и водным артериям, связанным с Байкалом. Законодательно не допускается выпуск в озеро Байкал водных животных и растений.

Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности»²³ налагает запрет на импорт семян ГМО, также запрещает разведение животных и растений которые содержат ГМО, за исключением НИР и проведения экспертиз.

Проблема укрепления, поддержания и сохранения здоровья населения, информирования о распространении ГМО-продуктов отражены и в других законодательных актах:

¹⁹ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

²⁰ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²¹ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

²² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

²³ СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 2). Ст. 4291.

- в Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»²⁴;
- Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²⁵;
- Законе Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»²⁶;
- Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»²⁷;
- Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁸ и т.д.

Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р утверждена Экологическая доктрина Российской Федерации²⁹. Указанный документ определяет приоритеты стабильного развития России в экологической сфере, улучшения здоровья и уровня жизни населения. Цель Доктрины — в закреплении единой экологической политики Российской Федерации на длительный период. Основной задачей Доктрины является сохранение и восстановление экосистемы как первостепенное направление всего общества и государства. В сфере регулирования ГМО особо важное значение имеет положение Доктрины о контроле за импортом, экспортом, распространением и использованием чужеродных видов и ГМО на территории России.

Население в основной массе обладает правом употреблять продукты ГМО в пищу или отказаться от них, кроме граждан, находящихся в условиях отсутствия такого выбора. Это:

- военнослужащие по призыву в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»³⁰;
- учащиеся образовательных, и дошкольных учреждений, в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³¹;
- лица, находящиеся в социальных учреждениях в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»³²;
- лица, находящиеся в учреждениях здравоохранения в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³³;
- лица, находящиеся в изоляторах временного содержания и осужденные приговором суда.

²⁴ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

²⁵ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

²⁶ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 26. Ст. 327.

²⁷ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

²⁸ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

²⁹ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

³⁰ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

³¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

³² СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 7007.

³³ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.



Вышеуказанная часть населения, в силу разных причин, не имеет права выбора. Соответственно, государству необходимо запретить закупать ГМО-продукты указанными учреждениями.

Законодательство РФ декларирует право граждан на охрану и поддержание здоровья, обеспечение доброкачественными и безопасными продовольственными товарами, а также контроль за импортом, оборотом и производством продуктов питания³⁴. Приоритетная функция государства — сохранение здоровья, повышение уровня жизни, рост продолжительности жизни населения³⁵ и улучшение демографической ситуации в стране. В соответствии с Конституцией человек, его права и свободы являются высшей ценностью, Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на охрану здоровья, улучшение уровня жизни и природной среды³⁶.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Генетика : энциклопедический словарь / Н. А. Картель, Е. Н. Макеева, А. М. Мезенко. — Минск : Тэхналогія, 1999. — С. 82—86.
2. Зоны, свободные от ГМО / под ред. В. Б. Копейкиной. — М. : Геом, 2007.
3. *Иойрыш А. И., Красовский О. А.* Правовые аспекты генной инженерии // Государство и право. — 1997. — № 3. — С. 112—115.
4. *Кузнецов С. А.* Уголовно-правовая защита продовольственной безопасности (по материалам города Москвы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — С. 14—15.
5. *Кузнецов В. В., Куликов А. М., Митрохин И. А., Цыдендамбаев В. Д.* Генетически модифицированные организмы и биологическая безопасность // Федеральный вестник экологического права. — 2004. — № 10.
6. *Монастырский О. А.* Трансгенные растения и проблемы защиты сельскохозяйственных культур от актуальных патогенов // Сб. материалов круглого стола всероссийской конференции по экологической безопасности. — М. : МСОП — Всемирный союз охраны природы, Представительство для России и СНГ, 2002. — С. 31—34.
7. Современная культура и генная инженерия : Философские размышления / В. С. Поликрапов, Ю. Г. Волков, В. А. Поликарпова. — Ростов н/Д : Изд-во РГУ, 1991. — С. 3—4.
8. *Соколов М. С., Вельков В. В., Медвинский А. Б.* Государственное регулирование растений и оценка экологических рисков их производства // Сб. материалов круглого стола Всероссийской конференции по экологической безопасности. — М. : МСОП — Всемирный союз охраны природы, Представительство для России и СНГ, 2002. — С. 15—26.

³⁴ См.: Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан // Ведомости РСФСР и ВС РСФСР. 1993. № 33. Ст. 1318.

³⁵ См.: распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

³⁶ Конституция Российской Федерации : принята на всенар. голосовании 12 дек. 1993 г. // СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1.

ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация. В статье анализируются нормы российского законодательства, обеспечивающие реализацию охраны земель сельскохозяйственного назначения в целях обеспечения продовольственной безопасности.

Ключевые слова: охрана земель сельскохозяйственного назначения, рациональное использование земель, продовольственная безопасность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.061-064

N. O. VEDYSHEVA,

Associate Professor of the Department
of Environmental and Natural Resources
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
veda120006@yandex.ru

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

PROBLEMS OF PROTECTION OF AGRICULTURAL LAND AT THE PRESENT STAGE

Review. The article analyzes the norms of the Russian legislation, ensuring the realization of the protection of agricultural land to ensure food security.

Keywords: protection of agricultural land, sustainable land use, food security.



**Наталья
Олеговна
ВЕДЫШЕВА,**

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

Чрезвычайно важными в современных условиях ориентации экономики на импортозамещение, в том числе в сельскохозяйственном секторе, являются вопросы охраны земель сельскохозяйственного назначения. Эти земли выступают основным средством сельскохозяйственного производства, они обеспечивают продовольственную безопасность, являются сферой существования и средством повышения качества жизни значительной части населения страны.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации обеспечение продовольственной безопасности осуществляется в том числе за счет повышения плодородия почв, предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий¹. Устойчивое социально-

¹ Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

экономическое развитие РФ без рационального и эффективного использования этих земель невозможно.

По данным федерального статистического наблюдения, по состоянию на 1 января 2016 г. общая площадь земель сельскохозяйственного назначения в России составляет 383,7 млн га, в том числе сельскохозяйственных угодий — 197,7 млн га. Площадь несельскохозяйственных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения составляет 186 млн га. При этом более 26 % (101,4 млн га) несельскохозяйственных угодий составляют земли, предоставленные и предназначенные для северного оленеводства, значительная часть которых (28 %) занята лесом².

Анализ данных государственного мониторинга земель и других систем наблюдений за состоянием окружающей среды, к сожалению, показывает, что практически во всех субъектах РФ сохраняется тенденция по ухудшению состояния земель. На территории РФ интенсивно развивается эрозия, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем, что ведет к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота.

За последние пять лет в России произошло сокращение общей площади земель сельскохозяйственного назначения на 14,5 млн га. На начало 2015 г., по данным Министерства сельского хозяйства РФ, в России не использовалось 28,3 млн га (что составляет 8 % от общей площади земель сельскохозяйственного назначения), из которых более 20,65 млн га — пахотные земли. 9,84 млн га не используются более 10 лет; 8,91 млн га не используются на протяжении 2—10 лет и еще 1,92 млн га — последние 2 г.³ По оценкам Счетной палаты РФ, около 14,5 % (56 млн га) не используются по назначению.

Для эффективного управления земельными ресурсами необходимы актуальные, систематизированные и сопоставимые данные о земле, почвах. К сожалению, более 20 лет не проводилась инвентаризация земель сельскохозяйственного назначения; за это время произошли серьезные изменения в виде потери площадей, урбанизации пригородных территорий; не всегда проводилось землеустройство. Это также является фактором неэффективности использования сельскохозяйственных земель, их деградации и утраты. Органы государственной власти и органы местного самоуправления допускают включение земель (земельных участков) сельскохозяйственного назначения в границы населенных пунктов, а также размещение на таких землях объектов транспорта, энергетики и связи.

Для решения перечисленных проблем необходимо внести изменения в действующее земельное законодательство, а также разрабатывать и принимать нормативные правовые акты, направленные на совершенствование земельно-имущественных отношений в соответствии с направлениями земельной политики. Государственная политика РФ по управлению земельным фондом РФ на 2012—2010 годы направлена на создание и совершенствование правовых,

² Материалы парламентских слушаний Комитета по аграрным вопросам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 29 ноября 2016 г.

³ Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2014 году. М. : Минсельхоз РФ, 2015. С. 22—23.

экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений⁴.

Необходимо совершенствовать действующую систему информационного обеспечения управления земельными ресурсами. Как указано в решении Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О совершенствовании законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения», принятом на заседании Совета 24 июня 2016 г., по оценкам экспертов, учтено и зарегистрировано не более 15 % земельных участков сельскохозяйственного назначения. Возможно, следует отменить заявительный принцип постановки на кадастровый учет и ввести принцип обязательности учета всех земельных участков и указать дату, после которой предусмотреть административную ответственность для лиц, не выполнивших данное требование (по аналогии с переоформлением права постоянного бессрочного пользования юридическими лицами).

Необходимо решить вопрос о сплошной инвентаризации земельных ресурсов РФ с финансированием из соответствующего бюджета (бюджетов). Все субъекты РФ должны составить перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, отнесенных к землям, использование которых для других целей не допускается. Кроме того, необходимо установить границы таких угодий. По расчетам специалистов, на проведение основного перечня необходимых мероприятий потребуется изыскание в бюджетах различного уровня около 250 млрд руб. в течение 3—4 лет, при этом упорядочение землевладения и землепользования обеспечит дополнительное поступление ежегодно до 50 млрд руб. и будут созданы условия и возможности для эффективного использования земель, защиты их от неблагоприятных последствий природного и техногенного воздействия.

Кроме того, следует организовать взаимодействие органов государственного земельного надзора и налоговых органов, так как, по оценкам специалистов Государственной налоговой службы, ежегодный недобор земельного налога составляет более 600 млрд руб. При выявлении фактов неиспользования земельных участков уведомление об этом должно представляться не только в орган исполнительной власти субъекта РФ, но и в налоговый орган, т.к. он определяет, правомерно или неправомерно налогоплательщик применяет пониженную (льготную) ставку земельного налога (необходимо наличие двух условий: категория земельного участка и его использование по целевому назначению)⁵.

Наряду с совершенствованием правовых механизмов эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения, нужны меры экономического стимулирования целевого и рационального использования земель. Например, предлагается компенсировать часть затрат на проведение работ, необходимых

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012—2020 годы».

⁵ См., например: определение Верховного Суда РФ от 29.02.2016 № 305-КГ15-13502 по делу А41-8191/2014; определение Верховного Суда РФ от 13.01.2016 № 305-КГ15-13502 по делу А41-8191/2014; определение Конституционного Суда РФ от 28.01.2016 № 57-О.



для вовлечения в хозяйственный оборот земель сельскохозяйственного назначения, или предоставление на льготных условиях сельскохозяйственной техники лицам, которые обеспечили агролесомелиоративные, фитомелиоративные и другие мероприятия, направленные на качественное улучшение земель, или введение льготной налоговой ставки (0 %) на период освоения и введения в оборот заброшенных земельных участков. Возможно экономически стимулировать проведение землеустройства по инициативе граждан и юридических лиц.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕШЕНИЯ

Сегодня разговор об экологических проблемах
надо вести в наступательном и практическом ключе
и выводить природоохранную работу на уровень системной,
ежедневной обязанности государственной власти всех уровней.
В. Путин

Аннотация. Автор, отмечая важность вопросов экологии и охраны окружающей среды, которые становятся особенно значимыми сегодня, а именно в 2017 г., объявленном Годом экологии, на основе анализа современного состояния правового регулирования, а также практики обеспечения экологической безопасности современной России предлагает некоторые концептуальные положения, раскрывающие содержание Стратегии обеспечения экологической безопасности как совокупности правовых мер и организационных мероприятий, направленных на обеспечение защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Ключевые слова: экология, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, Стратегия обеспечения экологической безопасности.



**Алексей
Михайлович
ВОРОНОВ,**
доктор юридических наук,
профессор,
заместитель директора
Института проблем
эффективного
государства
и гражданского общества
Департамента
политологии Финансового
университета
при Правительстве РФ
alex_voronoff@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
Ленинградский пр-т, д. 49

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.065-071

A. M. VORONOV,

*doctor of jurisprudence, professor, the Deputy Director of Institute of problems
of the Effective State and Civil Society of Department of Political Science
of the Financial university at the Government Russian Federation*
alex_voronoff@mail.ru

125993, Russia, Moscow, Leningradskiy Ave., 49

CONCEPTUAL BASES OF PROVIDING ECOLOGICAL SAFETY

Review. The author, noting importance of environmental issues and environmental protection which become especially significant today, namely in 2017 announced by Year of ecology on the basis of the analysis of the current state of legal regulation, and also practice of ensuring ecological safety of modern Russia offers some conceptual provisions disclosing the content of Strategy of ensuring ecological safety as sets of the legal measures and organizational actions aimed at providing security of the environment and the vital interests of the person from possible negative impact of economic and other activity

Keywords: ecology, environmental protection, ecological safety, Strategy of ensuring ecological safety.

© А. М. Воронов, 2017

В системе Целей развития тысячелетия¹ выделены восемь важнейших целей развития, для каждой из которых указаны более конкретные задачи, в том числе измеряемые количественно. Среди Целей развития тысячелетия имеется и экологическая — цель 7, которая призвана обеспечить экологическую устойчивость на планете и отдельных стран. Задачи и показатели этой цели отражают необходимость решения двух главных планетарных проблем обеспечения экологической устойчивости:

- снизить воздействие человека на окружающую среду и истощение им природных ресурсов;
- улучшить экологические условия для развития человека, уменьшить экологические угрозы для его безопасности, здоровья и проживания.

Обращаясь к экологической проблематике современной России, уместно отметить, что в день открытия весенней сессии в Государственной Думе был дан символический старт Году экологии и особо охраняемых природных территорий: 5 января 2016 г. Президент России Владимир Путин подписал указ, в соответствии с которым 2017 год в России объявлен Годом экологии. Цель этого решения — привлечь внимание к проблемным вопросам в экологической сфере и улучшить состояние экологической безопасности страны.

В этой связи законодатель планирует довольно большое количество изменений природоохранного законодательства. Нами предлагаются лишь некоторые концептуальные положения, раскрывающие содержание Стратегии обеспечения экологической безопасности до 2030 года.

Во-первых, особое внимание должно быть уделено инвентаризации природоохранного законодательства, в особенности должен быть ужесточен контроль за реформой в сфере обращения с отходами.

Второй приоритет — реализация Закона о наилучших доступных технологиях. Сейчас идет создание реестра труб — источников загрязнения, а следующий этап — установка датчиков, фиксирующих объемы выбросов.

Отметим, что 2017 год в Российской Федерации объявлен Годом особо охраняемых природных территорий. Соответственно, готовятся изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»: запрет изъятия земельных участков в границах особо охраняемых природных территорий (ООПТ), запрет на перевод из одной категории в другую, запрет на застройку таких территорий, усиление режима охраны, устранение барьеров при создании ООПТ и другие вопросы.

Вопросы экологии и природоохраны затрагивают и братьев наших меньших. В ближайших планах — публичное обсуждение закона «Об ответственном обращении с животными». 27 декабря 2016 г. прошло заседание Госсвета, посвященное экологическому развитию России, на котором спецпредставитель Президента РФ по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта Сергей Иванов предложил ужесточить наказание за жестокое обращение с животными.

Основной задачей Года экологии является обеспечение экологической безопасности и сохранение уникальной природы России.

¹ Декларация целей развития тысячелетия. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года.

Ключевые решения года — внедрение наилучших доступных природоохран-ных технологий, улучшение экологических показателей регионов, совершенство-вание системы управления отходами, защита Байкальской природной террито-рии, сохранение водных, лесных и земельных ресурсов, развитие заповедной системы.

Мероприятия Года экологии будут проводиться в следующих главных областях:

Совершенствование законодательства

В 2017 г. будет осуществляться практическая реализация изменений зако-нодательства в сфере экологии, которые разрабатывались в предшествующие годы. Изменения затронут Водный, Лесной, Земельный кодексы России и многие федеральные законы, регламентирующие данную сферу. По этой причине 2017 г. станет годом экологических реформ. Произойдет совершенствование норматив-но-правовых основ, регулирующих сферу экологии, и практическое применение уже разработанных норм.

Переход на инновационные технологии

В план Года экологии включено 64 природоохранных мероприятия, реализуе-мых 21 крупным предприятием в 22 субъектах Российской Федерации. Планиру-емое снижение выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду составит свыше 70 тыс. т в год. Минприроды России и Росприроднадзором уже подписано 25 соглашений о реализации экологических программ с предприятиями на сумму 24 млрд руб. и планируется заключить еще 13 соглашений.

Совершенствование управления отходами

В 2017 г. в России будет рекультивировано более 20 полигонов бытовых от-ходов. В десятках регионов будут открыты новые мусоросортировочные, мусо-роперерабатывающие комплексы и центры обращения с отходами. Во всех ре-гионах страны будет продолжено внедрение системы сбора ртутьсодержащих и опасных отходов. В Московской области и Казани планируется запуск инно-вационного пилотного проекта «Нулевое захоронение отходов». Будет продол-жено формирование рыночных условий для активного введения раздельного сбора отходов.

Особо охраняемые природные территории

В 2017 г. будет создано 7 национальных парков, 2 государственных природных заповедника и 2 федеральных заказника. Произойдет расширение территории двух существующих ООПТ федерального значения: Национального парка «Рус-ская Арктика» и Кавказского природного биосферного заповедника. В течение ближайших 8 лет площадь федеральных ООПТ России увеличится на 18 %.

Охрана водных ресурсов

В план Года экологии включено более 70 мероприятий, касающихся охраны водных объектов. Запланировано строительство 26 объектов, снижающих нега-тивное влияние на водные объекты.

Большое внимание уделено программе защиты озера Байкал, которая вклю-чает 33 мероприятия.



Охрана лесных ресурсов и лесовосстановление

В 2017 г. планируется восстановить 800 тыс. га лесов на территории страны. В том числе будет продолжено лесовосстановление на Байкальской природной территории, пострадавшей от природных пожаров 2015 г.

Охрана животного мира

В 2017 г. продолжится выполнение программы реинтродукции в естественную среду таких редких видов, как европейский зубр, переднеазиатский леопард и лошадь Пржевальского. Запланировано издание нового тома Красной книги России «Животные».

Экологическое просвещение и региональные программы

В соответствии с планом мероприятий в 2017 году будет проведен цикл все-российских и региональных совещаний по обсуждению наиболее актуальных вопросов в сфере развития экологии. Планируются к проведению циклы конференций, форумов и круглых столов. Пройдут экологические конкурсы среди школьников, фестивали и слеты, будут организованы фотовыставки, проведены волонтерские акции, организована работа детских и подростковых лагерей. Особое внимание будет уделено освещению всех мероприятий в средствах массовой информации².

Для обеспечения экологической устойчивости в России, на наш взгляд, должна быть решена предлагаемая ООН задача, а именно «включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и обратить вспять процесс утраты природных ресурсов». В связи с чем представляется целесообразной разработка концепции Стратегии экологической безопасности как формы организации совместных мероприятий, максимально учитывающих и предусматривающих возможности, перспективы и средства деятельности публичной администрации, а также совокупности правовых мер и организационных мероприятий, направленных на обеспечение защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

При таком подходе нами предлагаются некоторые концептуальные положения, определяющие содержание Стратегии обеспечения экологической безопасности на период до 2030 года.

Данная Стратегия должна стать базовым документом стратегического планирования в сфере развития системы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации и должна определить комплекс взаимосвязанных приоритетов, целей, задач и мер во внутренней и внешней политике, направленных на обеспечение экологической безопасности на федеральном уровне, уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в отраслях экономики, а также обеспечение устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

Стратегия послужит основой для эффективного взаимодействия органов государственной власти, бизнес-структур, организаций, общественных объединений и населения для защиты национальных интересов Российской Федерации

² URL: <http://ecoyear.ru/about/> (дата обращения: 02.02.2017).

и обеспечения защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Принципиальные положения в области обеспечения экологической безопасности базируются на взаимосвязи и взаимозависимости с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Правовую основу настоящей Стратегии составляют: Конституция РФ, Федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Экологическая доктрина Российской Федерации, Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, Климатическая доктрина Российской Федерации и ряд других стратегических документов, а также федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ.

Нами сформулирован понятийно-категориальный аппарат в сфере обеспечения экологической безопасности, который базируется (в некоторой части) на положениях Стратегии национальной безопасности Российской Федерации:

- *национальная безопасность* — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, достойные качество и уровень жизни граждан, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации;
- *национальные интересы Российской Федерации* — совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, гражданского общества и государства;
- *экологическая безопасность* — состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий;
- *угроза экологической безопасности* — прямая или косвенная возможность нанесения ущерба окружающей среде и жизненно важным интересам человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, устойчивому развитию Российской Федерации;
- *система обеспечения экологической безопасности* — совокупность сил и средств обеспечения экологической безопасности;
- *средства обеспечения экологической безопасности* — технологии, а также технические, программные, нормативные правовые, организационные инструменты, используемые для обеспечения защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий;
- *силы обеспечения экологической безопасности* — государственные органы, должностные лица публичной администрации входящие в систему обеспечения экологической безопасности согласно своей компетенции, а также общественные организации, граждане и иные институты гражданского общества.



Говоря о стратегических приоритетах обеспечения экологической безопасности Российской Федерации, следует отметить, что устойчивое развитие экономики и социальной сферы современной России и в целом национальная безопасность могут быть обеспечены только при наличии во всех регионах страны многочисленных крупных наземных и водных природных и природно-антропогенных объектов (экосистем), способных поддерживать свою стабильность при существующих уровнях техногенной нагрузки, реализовать внутренний потенциал развития при снижении уровней этой нагрузки и поддерживать благоприятное состояние окружающей среды и среды обитания человека.

Наличие и стабильность функционирования таких природных и природно-антропогенных объектов на территории и в акваториях Российской Федерации является интегральным показателем состояния экологической безопасности, в связи с чем приоритетами в деятельности государства и общества в области обеспечения экологической безопасности должны стать:

- сохранение и восстановление природных экосистем;
- сохранение биологического разнообразия в условиях нарастающей техногенной и в целом антропогенной нагрузки;
- регулирование роста техногенной нагрузки на окружающую среду при снижении уровня негативного воздействия на компоненты окружающей среды каждого отдельного источника негативного воздействия;
- рациональное использование, восстановление и охрана природных ресурсов.

Здесь следует обратить внимание на то, что состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности, а также уровень экологической безопасности на территории, где проживает большинство населения России, на настоящий момент следует считать неудовлетворительным. При этом, по мнению экспертов, за последние 10 лет ситуация в этой сфере не улучшается.

Исторические особенности развития природно-хозяйственного комплекса Российской Федерации и унаследованные от Советского Союза экологические проблемы отраслей и регионов обусловили возникновение и развитие разнообразных видов внутренних угроз экологической безопасности, наиболее значимыми из которых, на наш взгляд, являются: прежде всего ускоренный, не всегда оправданный и не всегда учитывающий исторические, природно-климатические и иные особенности Российской Федерации переход на зарубежные экологические стандарты, вызывающий дезорганизацию национальной природоохранной системы управления, а также неуклонный рост числа экологических правонарушений и преступлений, обусловленный низкой эффективностью функционирования национальной природоохранной системы.

К внутренним угрозам экологической безопасности следует отнести также высокую энергоемкость и ресурсоемкость многих отраслей экономики, обуславливающую значительное воздействие на окружающую среду по всем звеньям технологических цепочек; неудовлетворительное качество воды в большинстве поверхностных водоемов, обусловленное сбросами неочищенных или недостаточно очищенных сточных вод различного происхождения, и нерациональное использование водных ресурсов.

При этом также стоит отметить большие объемы отходов производства и потребления, в том числе опасных химических и радиоактивных отходов, размещенных по всей территории Российской Федерации и по большей части в условиях, не отвечающих нормативным требованиям, а также отсутствие в государстве индустрии переработки (обезвреживания, утилизации) отходов и др.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Шпаковский Ю. Г.* [и др.]. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова. — М. : Норма : Инфра-М, 2016. — 246 с.
2. *Воронов А. М.* Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности Российской Федерации : монография. — М. : ВГНА Минфина России, 2007. — 326 с.
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.





**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,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ ПРАВИЛ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКИ ЗЕМЕЛЬ¹

Аннотация. В статье показаны проблемы, связанные с проведением государственной кадастровой оценки земель и определением размера кадастровой стоимости земельных участков, которая применяется при расчете земельного налога, арендной платы, выкупной стоимости земельного участка в случае его выкупа из состава земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. По данной категории дел формируется противоречивая судебная практика. В условиях изменения законодательства в области государственной кадастровой оценки обоснована необходимость учета особенностей земельных участков из состава земель различных категорий при их оценке и определении размера стоимости земельных участков. Это будет способствовать обеспечению земельных прав граждан и юридических лиц, в том числе при разрешении споров в судебном и внесудебном порядке.

Ключевые слова: земельное законодательство, земельные участки, рыночная стоимость, государственная кадастровая стоимость, земельный налог, арендная плата, земельные права граждан и юридических лиц.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.072-080

G. V. VIPHANOVA,

Doctor of Law, Professor of the chair of environmental
law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

viphanova@mail.ru

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

ENSURE LAND RIGHTS OF CITIZENS AND LEGAL PERSONS IN THE CONTEXT OF NEW RULES FOR STATE CADASTRAL VALUATION OF LAND

Review. The article shown the problems associated with carrying out the state cadastral assessment of lands and determination of the size of the cadastral value of land, which is used in the calculation of land tax, rent, purchase price of the land plot in case of its redemption from the lands being in state or municipal ownership.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

In this category of cases is formed a contradictory judicial practice. In the context of changing legislation in the field of state cadastral assessment of the necessity of considering the peculiarities of land plots from structure of lands of different categories for their evaluation and determining the value of land. This will help to ensure land rights of citizens and legal persons, including in the resolution of disputes in judicial and extrajudicial.

Keywords: land law, land, market value, state cadastral valuation, land tax, rents, land rights of citizens and legal persons.

С о вступлением в силу с 1 января 2017 г. Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»² актуализируется вопрос о защите земельных прав. Это обусловлено широким применением кадастровой стоимости земельного участка — определенной расчетной величины, устанавливаемой в результате государственной оценки земель, которая проводится по определенным показателям (местоположению, виду разрешенного использования и др.) в порядке, установленном законодательством.

Кадастровая стоимость земельного участка применяется при расчете земельного налога, арендной платы, выкупной стоимости земельного участка в случае его выкупа из состава земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Штрафы за отдельные административные правонарушения устанавливаются в процентном отношении от кадастровой стоимости земельных участков. Соответственно, необоснованное определение кадастровой стоимости земельного участка, которое, как правило, приводит к существенному увеличению таких платежей, не может не затрагивать права граждан и юридических лиц, являющихся правообладателями земельных участков. Поэтому для них принципиально важна возможность оспаривания в судебном или внесудебном порядке результатов определения кадастровой стоимости, что предусмотрено ст. 24.18 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»³.

Как показывает анализ статистических данных, количество таких споров неуклонно растет. Так, во внесудебном порядке в 2014 г. в созданные при территориальных органах Росреестра комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости поступило 11 783 заявления о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости в отношении 27 434 земельных участков. За 10 месяцев (с 1 января по 30 октября) 2016 г. рассмотрено таких заявлений по 52 400 земельным участкам. В пользу заявителей вопрос решается в пределах половины обращений⁴.

² СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4170.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

⁴ Здесь и далее приводятся данные с официального сайта Росреестра. URL: <https://rosreestr.ru/site> (дата обращения: 26 ноября 2016 г.).



При рассмотрении таких споров в судебном порядке процент удовлетворения требований заявителей выше. В частности, за 10 месяцев 2016 г. из 8 643 (в 2013 г. — 6 190) споров о величине стоимости, внесенной в государственный кадастр недвижимости в отношении 15 858 объектов недвижимости, включая земельные участки, требования истцов удовлетворены в отношении 5 237 (в 2013 г. — 4 164) исков.

При этом подавляющее большинство исковых заявлений подается юридическими (4 418) и физическими лицами (4 044). Органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые также вправе оспорить результаты определения кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, редко заявляют такие иски. Так, за 10 месяцев 2016 г. судами рассмотрено споров по 144 таким исковым заявлениям, поданным органами местного самоуправления, и 36 — органами государственной власти.

Основная часть судебных споров, связанных с оспариванием результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости по искам, заявленным в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ, приходится на такое основание, как установление кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере его рыночной стоимости (за 10 месяцев 2016 г. — 8 254 иска). В числе других оснований исков можно выделить требования: об изменении кадастровой стоимости в связи с выявлением недостоверных сведений об объекте оценки, использованных при определении его кадастровой стоимости, в том числе об исправлении технической и (или) кадастровой ошибки (80 исков); об оспаривании решения или действия (бездействия) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (308 исков).

В результате вынесенных в судебном порядке решений по этим искам, поступившим в суды в указанный период, произошло падение суммарной величины кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимости, включая земельные участки, по принятым решениям — почти на 50 % (47,5 %), в 2015 г. — на 71,4 %, 2014 г. — 73 %. Если до оспаривания указанная суммарная величина составляла 871,32 млрд руб. (в 2015 г. — 32,7 млрд руб., 2014 г. — 1 431,47 млрд руб.), то после оспаривания — 457,48 млрд руб. (в 2015 г. — 9,3 млрд руб., 2014 г. — 382,22 млрд руб.).

По итогам такого оспаривания в случае удовлетворения исковых требований собственники и арендаторы земельных участков могут уменьшить размер уплачиваемого земельного налога и арендной платы, а лица, имеющие право на выкуп земельных участков, — размер выкупной цены.

Однако необоснованное определение кадастровой стоимости земельных участков затрагивает не только конкретные частноправовые интересы. Как справедливо отмечается в научной литературе, искажение кадастровой стоимости в любую из сторон имеет негативные последствия, а именно при занижении уменьшаются налоговые поступления, при завышении увеличивается налоговая нагрузка на граждан и бизнес⁵.

⁵ Каминский А. В. Кадастровая оценка: сотрудничать нельзя противостоять! // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 2. С. 6.

Как указывается в п. 6 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2016 г. № 15-П⁶ в системе действующего правового регулирования кадастровая стоимость земельного участка является налоговой базой по земельному налогу, представляющему собой один из доходов муниципальных образований, зачисляемому по нормативу 100 % в местные бюджеты, средства которого служат для решения вопросов местного значения как конституционно установленной функции местного самоуправления.

Соответственно, существенное снижение кадастровой стоимости земельного участка, используемого его собственниками — гражданами и организациями — для предпринимательской деятельности, особенно если этот земельный участок имеет крупные размеры, может уменьшить, и весьма значительно, поступающие в местный бюджет налоговые доходы, а следовательно, и финансовые возможности органов местного самоуправления для удовлетворения потребностей жизнеобеспечения населения. В такой ситуации результаты определения кадастровой стоимости земельных участков, находящихся на территории муниципального образования и являющихся объектами налогообложения, не только влияют на реализацию прав собственников этих земельных участков, но и могут напрямую затронуть права и законные интересы муниципальных образований как территориальных объединений граждан.

Для достижения баланса публичных и частных интересов при рассмотрении судами заявлений о пересмотре кадастровой стоимости (об установлении в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости; об изменении кадастровой стоимости в связи с выявлением недостоверных сведений об объекте оценки, использованных при определении его кадастровой стоимости, в том числе об исправлении технической и (или) кадастровой ошибки), равно как и требований об оспаривании решения или действия (бездействия) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, необходимо рассмотрение по существу заявленных требований. В ходе судебного разбирательства принципиальное значение приобретает оценка законности, обоснованности и достоверности определения результатов кадастровой стоимости земельного участка, а также альтернативной оценки — индивидуальной оценки рыночной стоимости земельного участка, кадастровая стоимость которого оспаривается.

Однако, отмечают специалисты, в сфере оспаривания кадастровой стоимости сложилась парадоксальная практика: априори кадастровая оценка считается неверной, если в результате альтернативной оценки конкретного земельного участка получена рыночная стоимость, отличная от кадастровой, и никто не утруждает себя доказательством ошибочности расчетов оспариваемой кадастровой стоимости. В итоге в отношении исследуемого земельного участка мы получаем никем не оспоренную по существу кадастровую оценку, прошедшую экспертизу в саморегулируемой организации (СРО) оценщиков, и альтернатив-

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2016 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска» // СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4900.



ную оценку, также подтверждаемую экспертизой в СРО оценщиков на соответствие отчета об оценке требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности. Проблема усугубляется тем, что экспертиза альтернативной оценки в СРО оценщиков проводится по формальным признакам соответствия (несоответствия) отчета об оценке нормативным требованиям стандартов оценки и Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», экспертиза же по существу — на подтверждение результата оценки — выполняется очень редко. Таким образом, ставится под сомнение презумпция добросовестности государственной кадастровой оценки без должного на то основания⁷.

В этой связи заслуживает внимания правовая позиция Президиума ВАС РФ, изложенная в постановлении от 11 февраля 2014 г. № 13839/13 по делу № А33-11257/2012⁸. В нем указано следующее: рассмотрение арбитражным судом заявлений об оспаривании решений комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости не может быть ограничено только проверкой соблюдения формальных требований, установленных к процедуре принятия данных решений. При рассмотрении дел, связанных с оспариванием решений комиссий, и дел, связанных с установлением кадастровой стоимости объекта недвижимости в размере рыночной, к участию в деле суд может привлечь независимого оценщика, чье заключение о рыночной стоимости такого объекта является предметом исследования и оценки суда, а также оценщика, подготовившего отчет об определении кадастровой стоимости.

Между тем суды при рассмотрении требований о пересмотре кадастровой стоимости земельных участков продолжают занимать формальную позицию. Например, как указано в решении Арбитражного суда Республики Дагестан от 14 ноября 2016 г. по делу № А15-2211/2014⁹, для удовлетворения требований заинтересованного лица об установлении кадастровой стоимости в размере доказанной им рыночной стоимости земельного участка суду нет необходимости проверять достоверность результатов государственной кадастровой оценки в виде кадастровой стоимости спорного земельного участка или законность нормативного акта, которым они утверждены, потому что такое требование направлено не на оспаривание кадастровой оценки в целом, а на уточнение ее результатов применительно к данному конкретному земельному участку.

При разрешении земельных споров об оспаривании результатов кадастровой стоимости земельных участков суды достаточно часто ссылаются на следующую правовую позицию, выраженную в определении Конституционного Суда РФ от 3 июля 2014 г. № 1555-О¹⁰: установление кадастровой стоимости земельного

⁷ Козлова Е. В., Козлов В. В. Системный подход к оспариванию кадастровой стоимости земли // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 12. С. 46.

⁸ Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁹ Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2014 г. № 1555-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Производственная компания «Возрождение» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 1 статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

участка равной его рыночной стоимости, будучи законным способом уточнения одной из основных экономических характеристик указанного объекта недвижимости, в том числе в целях налогообложения, само по себе не опровергает предполагаемую достоверность ранее установленных результатов государственной кадастровой оценки земель.

Однако в научной литературе справедливо обращается внимание на проблемы методологического характера, например указывается на отсутствие единой методологии кадастровой оценки¹¹. В числе причин расхождения кадастровой и рыночной стоимостей земельного участка (недостоверности либо отчета об определении кадастровой стоимости, выполненного на этапе кадастровой оценки, либо отчета об определении рыночной стоимости) называются ошибки, обусловленные, в частности, отсутствием методологии массовой оценки¹².

Проблемы, связанные с разницей в кадастровой и рыночной стоимости земельных участков, порождающие многочисленные споры, во многом обусловлены изменениями в 2010 г. порядка проведения государственной кадастровой оценки земли. В результате внесения изменений в абз. 1 п. 2 ст. 66 Земельного кодекса РФ¹³ государственная кадастровая оценка земель, согласно Правилам проведения государственной кадастровой оценки земель¹⁴, стало осуществляться в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

Несмотря на то что земельные участки стали объектами недвижимости, подлежащими государственной кадастровой оценке в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», для ее определения не был принят специальный федеральный стандарт оценки (ФСО). Хотя, как следует из разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, при рассмотрении судами споров, возникающих при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, включая земельные участки, при исследовании отчета об оценке объекта недвижимости суд проверяет его на соответствие законодательству об оценочной деятельности, в том числе федеральным стандартам оценки¹⁵.

Из методических документов, относящихся к кадастровой оценке земельных участков, можно назвать только приказ Минэкономразвития РФ от 12 августа 2006 г. № 222, которым утверждены Методические указания по определению ка-

¹¹ Каминский А. В. Указ. соч. С. 14.

¹² Шарипов Ю. В. Оценка земельных участков и экспертиза отчетов об оценке для оспаривания кадастровой стоимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 9. С. 86.

¹³ Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 3998.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 (ред. от 30.06.2010) «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» // СЗ РФ. 2000. № 2000. № 16. Ст. 1709.

¹⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 9.



дастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка¹⁶.

На практике суды при рассмотрении споров по основанию недостоверности сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, дают оценку обоснованности определения кадастровой стоимости земельных участков в соответствии с Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель и принятыми в соответствии с ними методическими указаниями применительно для разных категорий земель¹⁷ и ФСО недвижимости. На их соответствие в том числе дается оценка экспертных заключений об определении кадастровой стоимости земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения и др. категорий земель. При этом при рассмотрении требований об установлении кадастровой стоимости объекта недвижимости, в том числе земельных участков, в размере его рыночной стоимости оценка отчетов оценщиков дается судами по формальным признакам — на соответствие ФСО¹⁸.

Для рассмотрения судебных споров о результатах определения кадастровой стоимости принципиальное значение имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, отраженные в определении от 3 июля 2014 г. № 1555-О и постановлении от 5 июля 2016 г. № 15-П: допустимые различия в методах оценки при проведении государственной кадастровой оценки различных категорий земель (сельскохозяйственного назначения, согласно приказу Минэкономразвития РФ от 20.09.2010 № 445 «Об утверждении методических указаний по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения») и оценки рыночной стоимости земельного участка (в данном случае сравнительный и доходный подходы) делают неизбежными не только несовпадение установленной на основании отчета оценщика стоимости с реальной ценой состоявшейся сделки, но и определенные расхождения между результатами разных оценок в отношении одного объекта недвижимости. При этом и тот и другой результаты считаются достоверными постольку, поскольку они законно получены либо в процедурах массовой государственной кадастровой оценки, либо в порядке приведения кадастровой стоимости объекта к его рыночной стоимости на основании индивидуальной оценки. Указанные правовые позиции применяются в отдельных судебных актах по указанной категории споров¹⁹.

¹⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 43.

¹⁷ Например: приказ Минэкономразвития РФ от 15 февраля 2007 г. № 39 (ред. от 11.01.2011) «Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 21 ; приказ Минэкономразвития РФ от 20 сентября 2010 г. № 445 «Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См., например: апелляционное определение ВС от 16 декабря 2015 г. № 31-АПГ15-13 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Решения Арбитражного суда Орловской области от 12 сентября 2016 г. по делу № А48-2763/2016, от 22 сентября 2016 г. по делу № А48-2762/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

В методических документах вопрос о государственной кадастровой оценке земель продолжает оставаться открытым. Действующие с 1 ноября 2016 г. Методические указания по государственной кадастровой оценке, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 7 июня 2016 г. № 358²⁰, определяют правила установления кадастровой стоимости объектов недвижимости, за исключением земельных участков, не предназначенных для градостроительной деятельности, в частности земель, покрытых поверхностными водными объектами, расположенных за пределами населенных пунктов лесных участков, земель сельскохозяйственных угодий и особо охраняемых природных территорий. В числе объектов оценки наряду с другими объектами недвижимости указывается лишь застроенный и незастроенный земельный участок, что практически совпадает с подходами ФСО. Таким образом, в указанном методическом документе не нашли отражения особенности оценки земельного участка как специфического объекта оценки, обладающего уникальными характеристиками, присущими ему как объекту земельных отношений²¹.

Иные концептуальные подходы предлагаются в методическом документе, проект которого разработан в целях реализации положений Федерального закона «О государственной кадастровой оценке», предусматривающих определение бюджетным учреждением субъекта РФ кадастровой стоимости объекта недвижимости, включая земельные участки, в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке (проект подготовлен Минэкономразвития России 6 октября 2016 г. и размещен на сайте 13 октября 2016 г.)²².

В отличие от действующих методических указаний, в проекте предлагается выделять земельный участок как объект кадастровой оценки, характеризующийся его назначением (категорией и/или разрешенным использованием, фактическим использованием), а также видом осуществляемой на нем деятельности: подлежащий освоению (вакантный) и используемый, в том числе застроенный земельный участок. Наряду с этим, указываются свойства земельных участков, которые должны учитываться при определении их кадастровой стоимости: сложившиеся на дату определения стоимости и/или проведенные работы по планировке в границах участка; рельеф, включая рельеф дна водного объекта и др.

С учетом указанных характеристик в проекте выделяются особенности оценки кадастровой стоимости различных земельных участков: садоводческих, огороднических и дачных объединений; сельскохозяйственных угодий; земельных участков, отнесенных к водному фонду, в том числе в составе земель водохозяйственных зон водных объектов; земельных участков лесных земель; земельных участков, расположенных на землях особо охраняемых территорий; земельных участков промышленности и иного специального назначения.

Однако в проекте методических указаний предлагается производить первичную группировку земельных участков в соответствии с видом разрешенного использования земельного участка независимо от категории земель, в составе которых он расположен. При этом для целей кадастровой оценки все земельные участки разделяются на 14 основных групп использования: 1 — сельскохозяй-

²⁰ СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Подробнее см.: Взаимодействие земельного и других отраслей права в условиях реформирования законодательства // Аграрное и земельное право. 2015. № 11 (131). С. 8—12.

²² URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=48772> (дата обращения: 8 декабря 2016 г.).



ственное использование, 2 — жилая застройка, 3 — общественное использование объектов капитального строительства, 4 — предпринимательство, 5 — отдых (рекреация), 6 — производственная деятельность, 7 — транспорт, 8 — обеспечение обороны и безопасности, 9 — деятельность по особой охране и изучению природы, 10 — использование лесов, 11 — водные объекты, 12 — специальное, ритуальное использование, запас, 13 — садоводческое, огородническое и дачное использование, 14 — иное назначение.

Проектом, наряду с методикой оценки стоимости земельных участков применительно к различным категориям земель, предлагается проведение их оценки по идентичным видам разрешенного использования без привязки к категории земель. На практике это может привести к фактическому уравниванию стоимости земельных участков одного вида разрешенного использования на различных категориях земель, например для садоводческого, огороднического и дачного использования, предоставленных на землях сельскохозяйственного назначения и на землях населенных пунктов в составе территориальной зоны сельскохозяйственного использования.

Такой подход не соответствует закрепленному Земельным кодексом РФ принципу деления земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (пп. 8 п. 1 ст. 1). И, кроме того, это будет приводить к нарушению требования обоснованности при определении размера платежей за землю (земельного налога, арендной платы), их завышению либо занижению, что неизбежно приведет к нарушению земельных прав граждан и юридических лиц.

Для обеспечения обоснованной государственной кадастровой оценки земель и определения кадастровой стоимости земельных участков необходимо формирование региональных фондов данных, включающих достоверную и полную информацию о количественных и качественных характеристиках земель и земельных участков, расположенных в границах соответствующего субъекта РФ. Это также будет способствовать обеспечению земельных прав граждан и юридических лиц, в том числе при рассмотрении административных и судебных споров.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Выпханова Г. В.* Взаимодействие земельного и других отраслей права в условиях реформирования законодательства // *Аграрное и земельное право*. — 2015. — № 11 (131). — С. 8—12.
2. *Каминский А. В.* Кадастровая оценка: сотрудничать нельзя противостоять! // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. — 2016. — № 2. — С. 6—23.
3. *Козлова Е. В., Козлов В. В.* Системный подход к оспариванию кадастровой стоимости земли // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. — 2014. — № 12. — С. 46—58.
4. *Шарипов Ю. В.* Оценка земельных участков и экспертиза отчетов об оценке для оспаривания кадастровой стоимости // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. — 2013. — № 9. — С. 82—92.

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ НЕЗАКОННОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ (на примере рационального использования и трансформации сельскохозяйственных угодий)

Аннотация. Статья посвящена проблемам защиты государственных интересов при незаконном использовании земель сельскохозяйственного назначения. Автор предлагает уточненное определение «рационального использования земель сельскохозяйственного назначения», основываясь на региональной практике предлагает конкретизировать способы охраны земель сельскохозяйственного назначения. Особое внимание уделяет проблеме трансформации сельскохозяйственных угодий.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, трансформация сельскохозяйственных угодий.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.081-086



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

V. S. ELISEEV,

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

v.s.eliseev@mail.ru

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

PROBLEMS OF PROTECTION OF STATE INTERESTS IN THE ILLICIT USE OF LAND FOR AGRICULTURAL PURPOSES (for management and transformation of agricultural land)

Review. The article is devoted to the problems of protection of state interests in the illicit use of agricultural land. The author offers a refined definition of «rational use of agricultural land». Based on the regional practice it offers more specific ways of protection of agricultural land. Particular attention is paid to the transformation of agricultural land.

Keywords: agricultural land, the rational use of agricultural land, transformation of agricultural land.

© Б. С. Елисеев, 2017

Статья 1 Земельного кодекса РСФСР 1991 г. предусматривала, что обеспечение рационального использования и охраны земель является одной из задач правового регулирования земельных отношений. При этом п. 6 ст. 39 этого Кодекса устанавливал ряд критериев рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, нарушение которых предусматривало прекращение права землепользования, это, в частности, снижение уровня фактической урожайности за последние пять лет более чем на 20 % ниже нормативного, устанавливаемого по кадастровой оценке земель; изменение состава сельскохозяйственных угодий путем перевода более ценных сельскохозяйственных угодий в менее ценные угодья. Буквальное толкование «рациональности использования сельскохозяйственных земель» определяло ее как экономическую категорию, которая отталкивалась от производственной деятельности лица, использовавшего соответствующие земли. Однако Земельный кодекс РФ 2001 г. от подобного правопреимства уклонился, а соответствующая категория «зависла».

Под **«рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения»** следует понимать «проведение мероприятий, направленных на поддержание плодородного слоя земель, необходимого и достаточного для производства определенного вида сельскохозяйственной продукции в пределах разрешенного использования вида сельскохозяйственных угодий, с последующим использованием свойств плодородного слоя в процессе выращивания сельскохозяйственной продукции, противодействие деградации плодородного слоя и его восстановление, устранение иных негативных процессов, вызванных выращиванием сельскохозяйственной продукции, а также обоснованное улучшение плодородного слоя в указанных целях при соблюдении требований охраны земли как важнейшего компонента окружающей природной среды и требований экологической безопасности». Указанное определение предлагается закрепить в ст. 1 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Сходные подходы усматриваются и в учебной литературе¹.

Указанное определение фактически не использует в качестве критерия собственно физические объемы урожаев, поскольку для того, чтобы учитывать их, государству нужно гарантировать сбыт сельскохозяйственной продукции, что возможно только в условиях плановой экономики.

Ответственность за нерациональное использование земель предусмотрена ст. 8.7 «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв», а также ст. 8.8 «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» Кодекса РФ об административных правонарушениях.

На региональном уровне данные правонарушения конкретизированы: так, Закон Ставропольского края от 10 апреля 2008 г. № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» имеет в своем составе ст. 10.1.1 «Нарушение правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ставропольском крае». Сходные положения получили закрепление

¹ Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов, В. Быковский [и др.]. М., 2016. С. 224—246 (Бакалавр. Академический курс).

в ст. 7.6 «Невыполнение собственниками, владельцами, пользователями (в том числе арендаторами) земельных участков обязанностей по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренных нормативными правовыми актами Краснодарского края» Закона Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях», в ст. 6.3 «Нарушение правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения» Закона Ростовской области от 25 октября 2002 года № 273-ЗС «Об административных правонарушениях». В Кодексе Московской области об административных правонарушениях имеется ст. 9.4 «Нарушения в сфере обеспечения плодородия земель».

Практика показывает, что по данным статьям в основном привлекают к ответственности за пал травы либо пожнивных остатков продукции растениеводства на плодородных почвах: например, в 2014 г. государственным инспектором охраны, контроля и надзора за использованием объектов животного и растительного мира Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края было зафиксировано возгорание пожнивных остатков (соломы) после уборки зерновых культур на поле, принадлежащем ООО. В результате огнем было уничтожено около 50 га поля и обуглен верхний плодородный слой почвы, что нарушило пп. 14 п. 2 Правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ставропольском крае.

Необходимо конкретизировать Закон Ставропольского края об административных правонарушениях, дополнив его статьей 10.1.3 «Сжигание сухой растительности и послеуборочных остатков сельскохозяйственных культур», тем самым установив ответственность за сжигание сухой растительности и послеуборочных остатков.

Аналогичные статьи существуют, например, в ЗоАП Краснодарского края — ст. 7.11 «Сжигание сухой растительности и послеуборочных остатков сельскохозяйственных культур», в ЗоАП Ростовской области — ст. 4.5 «Нарушение порядка действий по предотвращению выжигания сухой растительности».

Достаточно востребованна в настоящее время **трансформация земель**, наиболее важным подвидом которой является трансформация сельскохозяйственных угодий. Данный вид использования и охраны земель представляет собой сложный процесс, который является наиболее нерешенной проблемой; достаточно сказать, что данный вид землепользования, во-первых, не нашел закрепления на федеральном уровне (выступает составной частью рационального использования земель), во-вторых, нашел отражение только в отдельных регионах России, в частности на Ставрополье.

Под трансформацией сельскохозяйственных угодий на территории Ставропольского края, согласно п. 2 Правил трансформации сельскохозяйственных угодий на территории Ставропольского края, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Ставропольского края от 14 февраля 2011 г. № 30, понимается «преобразование одних видов сельскохозяйственных угодий в другие».

В сельскохозяйственных науках трансформация угодий подразделяется:

- перевод угодий из менее интенсивных в более интенсивные с целью увеличения общей площади сельскохозяйственных земель, их видов и подвидов;
- перевод угодий из одного вида в другой с целью улучшения пространственных условий землепользования;



- трансформация угодий в связи с размещением объектов и сооружений, имеющих почвозащитное и природоохранное назначение;
- трансформация угодий в связи с размещением объектов жилого, производственного, дорожного, мелиоративного и других видов строительства.

Нетрудно заметить, что первые три позиции непосредственно касаются сельскохозяйственных угодий, а последняя имеет общее значение, в том числе на сельскохозяйственных землях.

Решение о переводе земель из одного вида сельскохозяйственных угодий во второй зависит от выбора субъектов сельского хозяйства, поскольку их улучшение должно быть направлено прежде всего на увеличение производства продукции растениеводства. Для этого изыскиваются резервы для дополнительной распахашки залесенных, закустаренных и переувлажненных и иных участков сельскохозяйственных угодий, а также несельскохозяйственных земель. С указанной целью устанавливаются земельные участки, которые вклиниваются или вкрапливаются в сельскохозяйственные участки, а также трансформируются межи, дороги, каналы, утратившие свое значение лесополосы и т.п.

Вместе с тем возможен и частичный перевод более интенсивных видов угодий в менее интенсивные (например, пашни — в культурные пастбища или сенокосы), что должно быть исключением; в этом случае выигрыш состоит в укрупнении площадей земельных угодий, их конфигурации, длины полей, что порождает положительный эффект от данного мероприятия: повышение производительности труда и сокращение сроков проведения полевых работ, включая посевную и уборочные кампании.

В научной литературе выделяют следующие условия трансформации:

- 1) общая площадь сельскохозяйственных угодий в результате перевода их из одного вида в другой не должна уменьшаться;
- 2) общая площадь культурных угодий по проекту не должна быть меньше, чем на год землеустройства;
- 3) целесообразность перевода каждого участка пашни в менее интенсивные виды угодий должна быть обоснована условиями производства;
- 4) окупаемость затрат по трансформации угодий должна обеспечиваться в установленные нормативные сроки;
- 5) осуществление запроектированной трансформации земель не должно уменьшать площадь сельскохозяйственных угодий, подлежащих обложению земельным налогом, а также ставки земельного налога по хозяйству в целом.

В пункте 3 указанных Правил трансформации устанавливаются следующие условия ее проведения: во-первых, пашня трансформируется в другие виды сельскохозяйственных угодий в случае уменьшения в пахотном горизонте на 30 % процентов норматива содержания гумуса, при этом учитывается гранулометрический состав, каменистость, солонцеватость, засоленность и переувлажненность почв; во-вторых, земли, занятые многолетними насаждениями, трансформируются в пашню при достижении предельного возраста многолетних насаждений, при их изреженности и снижении продуктивности более чем на 50 % от предусмотренной проектно-сметной документацией, а также в случае гибели в результате вымерзания более 30 % многолетних насаждений; в-третьих, залежь трансформируется в пашню, а также в земли, занятые многолетними насаждениями.

С технической стороны, согласно указанной норме Правил трансформации, во всех указанных случаях необходимо наличие проектно-сметной документации, которая разрабатывается специализированными организациями края, к которым, в частности, относится агрохимцентр «Ставропольский», а в случае «предельного возраста многолетних насаждений» — документы, подтверждающие снижение продуктивности земель.

Наиболее проблемный вопрос трансформации состоит в том, что решение о трансформации сельскохозяйственных угодий, согласно пп. 5 п. 3 Правил трансформации, принимается собственником земельного участка, что на практике приводит к нарушениям целей данного мероприятия и отрицательно сказывается на охране сельскохозяйственных угодий.

Прежде всего это касается сенокосов и пастбищ, которые трансформации не подлежат, несмотря на то что их ценность уступает ценности угодий, на которых выращивается продукция растениеводства.

Данная проблема для Ставрополя особенно актуальна, что заставило органы региональной власти выступить с законодательной инициативой и, во-первых, принять указанные выше Правила трансформации сельскохозяйственных угодий на территории Ставропольского края, а во-вторых, ввести в Закон Ставропольского края от 10 апреля 2008 г. № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» статью 10.1.2 «Нарушение правил трансформации сельскохозяйственных угодий» (данная норма является одновременно способом защиты земель и способом охраны сельскохозяйственных угодий от необоснованного использования).

В процессе охраны сенокосов и пастбищ органы муниципальной власти нашли тесный контакт с прокуратурой, что особенно показательно на примере Арзгирского района Ставропольского края.

С целью повышения эффективности мероприятий по охране земель, прежде всего пастбищ и сенокосов, целесообразно полномочия по выдаче разрешений на трансформацию сельскохозяйственных угодий передать органам муниципального уровня, т.е. наиболее заинтересованным органам управления, которые находятся в непосредственном контакте с субъектами сельского хозяйства, могут наиболее полно оценить необходимость таких мероприятий; наличие в администрациях соответствующих сельскохозяйственных отделов (секторов) и сравнительно небольшое количество субъектов сельского хозяйства в муниципальных районах позволяет вполне эффективно выполнять данную функцию. Для этого необходимо дополнить статью 1 Закона Ставропольского края от 31 декабря 2004 г. № 119-кз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Ставропольском крае отдельными государственными полномочиями Ставропольского края в области сельского хозяйства» подпунктом 3, которым определить полномочия по разрешению субъектам сельского хозяйства трансформации сельскохозяйственных угодий в соответствии с Правилами трансформации сельскохозяйственных угодий на территории Ставропольского края с последующим контролем за ее проведением.

Кроме того, общие понятия о трансформации земельных угодий следовало бы внести в Земельный кодекс РФ, в частности дополнив ст. 79, а также на федеральном уровне целесообразно разработать Правила трансформации сельскохозяйственных земель.



Отдельно следует затронуть проблему использования ст. 10.1.2 ЗоАП Ставропольского края «Нарушение правил трансформации сельскохозяйственных угодий», практика применения которой достаточно специфична: в настоящее время этот состав охватывается содержанием ст. 8.8 КоАП РФ — «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению». При этом оба правонарушения опираются на указанные Правила трансформации сельскохозяйственных угодий на территории Ставропольского края.

Судебная практика показывает, что подавляющее число правонарушений касается запрета на трансформацию сенокосов и пастбищ (пп. 4 п. 3 Правил).

И здесь очевидна проблема, которая заключается также в том, что нормы Земельного кодекса РФ сами по себе не позволяют однозначно определить, являются ли видами разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения только виды, указанные в п. 2 ст. 77 ЗК РФ (норма выделяет только сельскохозяйственные угодья), или же это относится ко всем видам сельскохозяйственных угодий, определенных п. 1 ст. 79 ЗК РФ: пашням, сенокосам, пастбищам, залежам, землям, занятым многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими).

На этом фоне приходится пользоваться нормами-намеками, как это имеет место в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», п. 3 ст. 9 которого содержит следующее положение: «Минимальный срок аренды земельного участка сельскохозяйственных угодий устанавливается законом субъекта Российской Федерации в зависимости от разрешенного использования сельскохозяйственных угодий, передаваемых в аренду». С указанных позиций ст. 79 Земельного кодекса РФ следует дополнить уточняющим пунктом 2: «Использование видов сельскохозяйственных угодий допускается в соответствии с разрешенным использованием, утвержденным муниципальными органами власти».

И здесь уже учтено и второе предложение о передаче полномочий, касающихся правил трансформации сельскохозяйственных земель на муниципальный уровень власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Веселовская Л. Ф.* Землеустройство : учебник. — М. : Юркнига, 2004.
2. Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов, В. Быковский [и др.]. — М., 2016. — С. 224—246. — (Бакалавр. Академический курс).
3. *Сулин М. А.* Землеустройство. — СПб. : Колос, 2010.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИЗМЕНЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЧАСТИ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

Аннотация. В статье рассматриваются изменения, внесенные в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Лесной кодекс РФ, касающиеся определения размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в данной области, путем учета понесенных лицом, причинившим соответствующий вред, затрат по устранению такого вреда.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, экологический вред, Конституционный Суд РФ, возмещение вреда, размер вреда.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.087-092

O. A. ZINOVEVA,

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

oazin@rambler.ru

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

GENERAL DESCRIPTION OF THE LEGISLATION CHANGES IN RESPECT TO COMPENSATION (RECOVERING) OF THE ECOLOGICAL DAMAGES

Review. The article presents and overviews changes, which were made to the Federal Law «About protection of the environment» and to the Forestry Code of Russian Federation in regard to evaluation of the damages and losses (which were caused by violation of the respective legislation) by the way of calculation of the expenses made by the party causing this damage to recover it.

Keywords: protection of the environment, ecological damage, Constitutional Court of Russian Federation, compensation of ecological damages, damage value (scope).



**Ольга
Анатовна
ЗИНОВЬЕВА,**

кандидат юридических
наук, доцент кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
oazin@rambler.ru
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

Общие основания гражданско-правовой (имущественной) ответственности за причинение вреда и обязанность его возмещения в полном объеме лицом, причинившим вред, определены ст. 1064 Гражданского кодекса РФ. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон «Об охране окружающей среды») также закреплён принцип полного возмещения вреда окружающей среде и вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области

© О. А. Зиновьева, 2017

охраны окружающей среды. Согласно ст. 77 данного Закона юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. Вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в результате деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Окружающая среда включает в себя природные объекты — землю, леса, недра, воды, животный мир, атмосферный воздух. Поэтому причинение им вреда рассматривается как причинение вреда окружающей природной среде. Вред окружающей среде определяется как негативное ее изменение в результате загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением экологического законодательства, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда (ч. 1 ст. 78 Закона «Об охране окружающей среды»). На основании такого решения вред окружающей среде может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению ее нарушенного состояния за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ (ч. 2 ст. 78 Закона «Об охране окружающей среды»). Данное положение экологического законодательства соответствует ст. 1082 ГК РФ, предусматривающей два способа возмещения вреда: в натуре или возмещение причиненных убытков.

Нормативные правовые акты, регулирующие рациональное использование и охрану природных ресурсов, предусматривают, что привлечение к уголовной или административной ответственности за нарушение природоресурсного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред. Порядок расчета размера вреда, причиненного природным ресурсам вследствие нарушения законодательства РФ, устанавливается Правительством РФ.

Суд вправе уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения, кроме случаев, когда он причинен действиями, совершенными умышленно (ст. 1083 ГК РФ). Рассматривая дела, связанные с нарушением экологического законодательства, судам следует в каждом конкретном случае выяснять размер причиненного вреда. Размер вреда окружающей среде определяется исходя из фактических затрат на восстановление ее нарушенного состояния, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии — в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде. Таксовый порядок применяется для определения вреда, причиненного юридическими и физическими лицами незаконным добытием или уничтожением объектов животного

го мира, отнесенных к объектам охоты; для исчисления размеров взысканий за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, и для исчисления размера вреда, причиненного лесному хозяйству.

Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений» с 1 марта 2017 г. ст. 78 дополнена пунктом 2.1 следующего содержания: «При определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда. Порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти».

Таким образом в действующем законодательстве предусмотрено, что вред окружающей среде может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению ее нарушенного состояния за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ на основании решения суда. С 1 марта должны учитываться затраты по устранению вреда, понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, добровольно.

Что послужило мотивацией внесения таких изменений в экологическое законодательство? Федеральный закон № 218-ФЗ внес изменения в основном в Лесной кодекс РФ в части совершенствования регулирования лесных отношений. В Лесной кодекс РФ, принятый 10 лет назад, постоянно вносятся изменения, совершенствующие регулирование лесных отношений. Например, после лесных пожаров летом 2010 г. и ледяного дождя в декабре того же года возникла необходимость в корректировке лесного законодательства, что и было сделано путем принятия Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ, которым была полностью изменена ст. 53 «Пожарная безопасность в лесах» ЛК РФ и введены ст. 53.1—53.8. Федеральный закон № 218-ФЗ признал утратившими силу редакцию ст. 52 «Охрана лесов от пожаров» ЛК РФ, изменил редакцию ст. 51, 60 и 60.11, регулирующих охрану лесов от пожаров и отчет о такой охране, а также отчет о защите лесов. Вышеуказанным Законом Лесной кодекс РФ был дополнен главой 3.2, регулирующей охрану лесов от загрязнения и иного негативного воздействия (ст. 60.12—60.16), ст. 73.1 «Заклучение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности» и 98.1 «Реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений».

Существенные изменения Федеральный закон № 218-ФЗ внес в части ответственности за правонарушения в области лесных отношений. Новая редакция ст. 99 ЛК РФ устанавливает, что лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную и иную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Что касается административной ответственности, то изменения внесены, в частности, в ст. 8.27 «Нарушение требований лесного законодательства по производству лесов и лесоразведению» КоАП РФ, примечание к которой гласит, что за административные правонарушения, предусмотренные этой статьей, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юриди-



ческого лица, несут административную ответственность как юридические лица. Кодекс РФ об административных правонарушениях дополнен статьями 8.30.1 «Нарушение порядка проектирования, создания, содержания и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры», 8.32.1 «Ненаправление, несвоевременное направление, направление недостоверной информации в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений», 8.32.2 «Включение заведомо недостоверной информации в реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений» и др.

В прежней редакции ч. 1 ст. 99 ЛК РФ речь шла только об уголовной и административной ответственности за лесонарушения, а ч. 2 этой статьи предусматривала, что привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред. Часть 2 ст. 99 ЛК РФ признана частично не соответствующей Конституции РФ постановлением Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации “Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Заполярнефть”». До внесения соответствующих изменений необходимо было руководствоваться п. 4 указанного постановления, в котором судам рекомендовалось учитывать в размере вреда, исчисленного по установленным Правительством РФ таксам и методикам, необходимые и разумные расходы, понесенные причинителем вреда при устранении последствий вызванного его деятельностью загрязнения окружающей среды в результате разлива нефти и нефтепродуктов, если при этом достигается допустимый уровень остаточного содержания нефти и нефтепродуктов (или продуктов их трансформации) в почвах и грунтах, а также донных отложениях водных объектов, при котором, в частности, исключается возможность поступления нефти и нефтепродуктов (или продуктов их трансформации) в сопредельные среды и на сопредельные территории; допускается использование земельных участков по их основному целевому назначению (с возможными ограничениями) или вводится режим консервации, обеспечивающий достижение санитарно-гигиенических нормативов содержания в почве нефти и нефтепродуктов (или продуктов их трансформации) или иных установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативов в процессе самовосстановления почвы (без проведения дополнительных специальных ресурсоемких мероприятий).

К иной ответственности, безусловно, относится гражданско-правовая ответственность в форме возмещения вреда, предусмотренная ст. 100 ЛК РФ, измененная Федеральным законом № 218-ФЗ. В новой редакции статья называется «Возмещение вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам» (ранее — «Возмещение вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства»). В статье 5 ЛК РФ говорится о том, что использование, охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе. Природный объект — это естественная экологическая система, природный

ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства (ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды»). Таким образом, получается, что статья должна регламентировать возмещение вреда экологической системе (природному объекту), находящейся в другой экологической системе (в лесу).

Ранее в указанной статье было две части, предусматривавшие возмещение вреда лицами, его причинившими, добровольно или в судебном порядке и ссылке на постановление Правительства РФ, утверждающее таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства. После изменений смысл первой и последней части не изменился, но появились еще две части, касающиеся размера возмещения вреда. Часть 2 предусматривает, что размер возмещения имущественного вреда, причиненного лесным участкам и имущественным правам, возникающим при использовании лесов, определяется на основе оценки лесов, осуществляемой в соответствии со ст. 95 ЛК РФ. Согласно ч. 3 размер возмещения вреда, причиненного лесам как экологической системе, определяется исходя из присущих лесам природных свойств (уникальности, способности к возобновлению, местоположения и других свойств) в порядке, предусмотренном Законом «Об охране окружающей среды». Как видим, обе эти части имеют отсылочный характер, в частности к Закону «Об охране окружающей среды», в который Федеральным законом № 218-ФЗ также внесены изменения. Статья 78 Закона «Об охране окружающей среды» дополнена п. 2.1, касающимся определения размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в данной области, путем учета понесенных лицом, причинившим соответствующий вред, затрат по устранению такого вреда, а порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Обоснованность применения таксового метода исчисления вреда, причиненного объектам окружающей природной среды, на протяжении длительного времени была предметом дискуссий в юридической литературе¹. В упомянутом ранее постановлении Конституционного Суда РФ № 12-П судам рекомендовано учитывать в размере вреда, исчисленного по установленным Правительством РФ таксам и методикам, необходимые и разумные расходы, понесенные причинителем вреда. Каким образом эту «разумность» установят уполномоченные федеральные органы, покажет практика применения законодательства и судебная практика, учитывая, что иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение 20 лет (ч. 3 ст. 78 Закона «Об охране окружающей среды»).

Эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде. Издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны

¹ См.: Устюкова В. В. О совершенствовании порядка возмещения вреда, причиненного лесам, в свете Постановления Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П. Проблемы совершенствования земельного и экологического законодательства в условиях модернизации права. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Карельский филиал РАНХиГС. Петрозаводск : Карельский научный центр РАН, 2016. 145 с.



покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана, в свою очередь, принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Устюкова В. В. О совершенствовании порядка возмещения вреда, причиненного лесам, в свете постановления Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015г. № 12-П // Проблемы совершенствования земельного и экологического законодательства в условиях модернизации права : материалы Всероссийской научно-практической конференции / Карельский филиал РАНХиГС. — Петрозаводск : Карельский научный центр РАН, 2016. — 145 с.

ПОЗИТИВНАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

Аннотация. В работе рассматривается одна из форм защиты в области охраны окружающей природной среды — позитивная эколого-правовая ответственность. Ставится вопрос о признании ее, наряду с традиционными видами ответственности, важной формой реагирования в данной сфере. Предложены санкции этого вида ответственности, анализируются мнения специалистов по данной проблеме, дается соотношение названной категории с моралью, а также делается вывод о необходимости выработки концепции этого важного института экологического права.

Ключевые слова: формы и виды ответственности, санкции, эколого-правовая ответственность, правонарушения, позитивная ответственность, окружающая природная среда.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.093-098

V. I. IVAKIN,

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Department
of Theory of Law and Nature Resources Law of the Law Institute
of the Emperor Nicholas II Moscow State Transport University (MIIT)
list.interneta@yandex.ru

127994, Russia, Moscow, Obraztsova str., 9, p. 9

R. I. BELETSKAYA,

Senior Lecturer of the Department of Land and Labour Law,
Law Faculty, Orenburg State Agrarian University
list.interneta@yandex.ru

460014, Russia, Orenburg, Chelyuskintsev St., 18

POSITIVE LEGAL RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

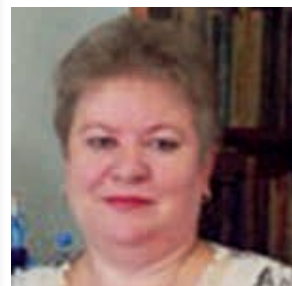
Review. The paper discusses one of the forms of protection in the field of environmental protection positive environmental and legal responsibility. The question of recognition, along with the traditional types of liability, an important form of reaction in this area. In this regard, the sanctions proposed this kind of responsibility, analyzed the opinions of experts on this issue, given the ratio of these categories, morality, and also concludes the need for a concept this important.

Keywords: forms and types of responsibility, sanctions, ecological and legal responsibility, offences, positive responsibility, the natural environment.



**Виктор Иванович
ИВАКИН,**

кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории
права и природоресурсного
права Юридического инсти-
тута Московского государ-
ственного университета
путей сообщения Импера-
тора Николая II (МИИТ)
list.interneta@yandex.ru
127994, Россия, г. Москва,
ул. Образцова, д. 9, стр. 9



**Раиса Ивановна
БЕЛЕЦКАЯ,**

старший преподаватель
кафедры земельного
и трудового права
Юридического факультета
Оренбургского
государственного
аграрного университета
list.interneta@yandex.ru
460014, Россия,
г. Оренбург,
ул. Челюскинцев, д. 18

© В. И. Ивакин,
Р. И. Белецкая, 2017

Постановка вопроса. В российском законоведении существуют различные формы и виды юридической ответственности. Среди них выделяют как традиционные, так и нетрадиционные образования. Одной из таких форм, довольно бурно обсуждаемых в последнее время в теории права, является позитивная ответственность¹. Однако рассматриваемый институт давно находится под пристальным вниманием и экологического права. Позитивная ответственность возникает из юридической обязанности осуществлять положительные, полезные для общества функции и роли. Она реализуется в регулятивных правоотношениях, в которых обязанная сторона находится в состоянии подконтрольности и подотчетности. Ее субъектами в области охраны окружающей природной среды являются граждане в правоотношениях с государством; само государство, его органы, должностные лица, юридические лица состоят в обязанности исполнять предписания экологических норм, установленных законом. Одновременно позитивная юридическая ответственность возникает не только из обязанности. Ее составными частями служат также законные интересы и субъективное право. Так, ч. 2 ст. 36 Конституции РФ закрепляет: «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц».

Если обратиться к приведенному примеру, отмечают Д. А. Липинский и А. Г. Шишкин, права и законные интересы других участников правоотношений также удерживают рамки возможного поведения, границы позитивной юридической ответственности. Субъективные юридические права, продолжают исследователи, обязанности и законные интересы являются мерами позитивной юридической ответственности, т.к. определяют вид, объем, границы, пределы правомерного поведения субъекта². И если ретроспективная ответственность — это ответственность между государством и субъектом-правонарушителем, то в своей основе позитивная ответственность, в том числе в области экологии, выражается в сознании субъектом своей социальной значимости, своего поведения и осуществлением контроля за своим правомерным поведением. В то же время фундамент позитивной ответственности не только социально-нравственные основы общества, его отношение к природной среде, но и соответствующие юридические нормы. Отсюда следует, что позитивная ответственность базируется и на правовых источниках. Составными частями позитивной ответственности можно считать такие ее элементы, как поведение в рамках правовых норм, право субъективное, юридические обязанности, меры морального и материального поощрения, социальный интерес. Исходя из этого, выделим признаки позитивной экологической ответственности: нормативность, юридическая обязанность соблюдения и исполнения требований, предусмотренных нормой права; обеспеченность государственным убеждением, поощрением или принуждением; правомерное поведение; применение мер поощрения³.

¹ См.: Челус А. В. Теория позитивной юридической ответственности органов исполнительной власти : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

² Липинский Д. А., Шишкин А. Г. Субъективное право и юридическая обязанность как меры позитивной юридической ответственности // Государство и право. 2014. № 10. С. 14.

³ См.: Теория государства и права в вопросах и ответах : учебное пособие. Оренбург : ЮИ МГЮА, 2009. С. 62.

Мозаика мнений. В то же время у данной позиции есть противники. Так, М. Н. Марченко полагает, что подразделение юридической ответственности на позитивную и негативную, несомненно, имеет свои определенные преимущества по сравнению с представлением о ней как о едином и неделимом явлении. Данный дифференцированный подход позволяет более глубоко и разносторонне исследовать юридическую ответственность.

Однако при этом возникает ряд вопросов, которые ставят под сомнение саму возможность, а главное — правомерность и обоснованность подразделения юридической ответственности на позитивную и негативную.

В частности, продолжает исследователь, сомнительной по своему характеру и содержанию представляется позитивная, «положительная» ответственность. Согласно традиционному, адекватно отражающему реальную действительность представлению о юридической ответственности, последней всегда придавался и придается определенный негативный оттенок, ассоциирующийся с нарушением тех или иных законов, подзаконных актов, правовых обычаев, правовых договоров и других юридических актов.

Когда же юридической ответственности, констатирует ученый, пытаются придать позитивный оттенок и при этом определяют ее как «долг» или обязанность следовать различным предписаниям, то при этом допускается неправомерное смешение юридической ответственности со служебным или гражданским долгом, моральной обязанностью соблюдать те или иные сложившиеся в обществе обычаи, традиции и другие социальные нормативы.

Кроме того, делает вывод М. Н. Марченко, как справедливо отмечается в научной литературе, при таком «расширительном» подходе к понятию юридической ответственности с неизбежностью теряется сама «специфика юридического понимания ответственности» и возникает потребность во введении в оборот нового, дополнительного термина, обозначающего собственно юридическую ответственность, т.е. ответственность в юридическом, а не в моральном или каком-либо ином смысле⁴.

Вышеизложенное, намеренно нами цитируемое в большом объеме, свидетельствует о несколько половинчатом подходе к позитивной ответственности. С одной стороны, чисто в теоретических целях, как видим: она признается, однако практическое значение ее фактически полностью отрицается. С такой позицией вряд ли можно согласиться. Дело еще и в том, что понятие юридической ответственности не закреплено ни в одном правовом акте. А те определения, которые даются специалистами, совершенно различны, их десятки, и все они противоречат друг другу. Если говорить о позитивной ответственности, то этот институт возник не сегодня. Она существует и существовала всегда наряду с негативной.

О санкциях позитивной экологической ответственности. Позитивная категория предполагает ответственность государственных органов друг перед другом и состоит в обязанности выполнять определенные полномочия, установленные экологическим законодательством Российской Федерации. В то же время санкциями позитивной моральной эколого-правовой ответственности, которую

⁴ Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2016. С. 631—632.



вправе применять государственные и муниципальные органы, могут быть: поощрение наиболее отличившихся в охране и восстановлении окружающей среды граждан, награждение орденами и медалями, грамотами, благодарностями, дипломами, нагрудными знаками, присвоение почетных званий, награждение знаком отличия. Это также присвоение экологических наименований определенным объектам, в том числе природным. Здесь перечислены моральные санкции.

За активные меры по сохранению природной среды следует применять и материальные меры воздействия, среди которых — награждение граждан памятными сувенирами и ценными подарками, поощрение активистов путевками в дома отдыха, санатории, профилактории, присуждение именных премий и стипендий гражданам, грантов и специальных стипендий.

Одной из позитивных санкций является заслушивание отчетов о деятельности того или иного органа или должностного лица исполнительной власти в области управления экологией. При этом отчеты могут делать как Председатель Правительства РФ по вопросам в области охраны окружающей среды, так и министр федерального органа исполнительной власти в данной сфере, руководители соответствующих агентств и служб, руководители аналогичных структур в субъектах РФ. Отчитываться указанные лица могут как на заседаниях Государственной Думы, так и перед другими органами законодательной власти.

Все названные санкции можно закрепить непосредственно в экологическом законодательстве.

Субъектами такой ответственности могут быть как и индивидуальные, так и коллективные лица, причем вина у них отсутствует. Более того, само противоправное деяние ими вообще не совершалось.

Особенность позитивных санкций эколого-правовой ответственности, как видно из изложенного, состоит в широком охвате позитивной ответственностью самых различных субъектов: как физических, так и юридических лиц, других коллективных субъектов — при большом моральном воздействии таких санкций. При этом основанием применения эколого-правовой ответственности в этих случаях является соответствие поведения субъекта рассматриваемых правоотношений определенной правовой норме, которая не есть экологический деликт. Отсюда природа эколого-правовой ответственности не исключает, в свою очередь, позитивной ответственности. Таким образом, можно сказать, что данная категория находится на пересечении правовой и социальной ответственности, однако данное обстоятельство не влечет размывания рассматриваемой дефиниции.

Мораль и рассматриваемая форма ответственности. Позитивная экологическая ответственность представляет собой высоконравственную правовую категорию, модель поведения в области охраны окружающей природной среды.

Данная дефиниция имеет определенные признаки. Одним из них является то, что может устанавливаться нормами государства в качестве поощрения. Это одно из средств убеждения. Применять позитивную экологическую ответственность могут только специально уполномоченными субъектами, среди которых — государственные органы и руководители организаций, в том числе общественных. Применение связано с тем, что лицу предоставляются определенные дополнительные права и возможности. Она находит свое выражение в положительных последствиях различного характера: имущественного, организационного и личного и является формой реализации экологической санкции, однако

не отождествляется с ней. Как правило, применяется в особой процессуальной форме. Основанием служат только определенные заслуги. Структура позитивной экологической ответственности отлична от аналога негативной: в первой отсутствует само экологическое правонарушение. По умыслу эти понятия также различны. Если при ретроспективной ответственности умысел может быть как прямой, так и косвенный, то при положительной ответственности лицо хорошо представляет последствия своих действий и осознанно их выполняет. Санкции также различны. Объективная сторона при положительной ответственности, как правило, выражается в действиях, но не исключается и бездействие. При ретроспективной ответственности возможны как действия, так и бездействия.

Следует сказать, что позитивная экологическая ответственность, своего рода принцип талиона в области охраны окружающей природной среды, известна давно, о ней шла речь еще в древности, когда правители должны были следовать естественным законам. Закреплена и действует она и сейчас. Так, в прессе сообщается, что в Санкт-Петербурге, вероятно, будет принят закон, определяющий условия, при которых возможна вырубка зеленых насаждений в городских дворах и скверах, которая ранее законодательно не ограничивалась. Теперь власти будут обязаны за счет застройщика провести озеленение территории в тех же местах, где проводилась вырубка⁵.

Позитивную экологическую ответственность можно классифицировать по различным основаниям. Так, следует различать позитивную ответственность за нарушение водного законодательства, лесного законодательства, за нарушения норм земельного права, за загрязнение атмосферного воздуха.

Впервые об эколого-правовой ответственности как самостоятельной, принципиально новой форме юридической ответственности высказался Н. А. Духно, констатирующий, что юридическая ответственность остается наиболее результативным способом защиты окружающей среды. Вместе с тем, пишет ученый, следует отметить, что не все ее формы применяются. Многие остаются не разработанными ни в теории, ни в законодательной практике. К числу таких форм относится эколого-правовая ответственность. Потребность в выработке предложений об эколого-правовой ответственности возрастает в связи с увеличением территорий с неблагоприятной окружающей средой⁶.

Выводы. Из вышеизложенного видно, что необходима соответствующая концепция эколого-правовой ответственности. В целом в концентрированном виде проблема эколого-правовой ответственности, проблема разновидностей этой ответственности (позитивной и негативной) — одна из наиболее полемичных тем экологического права. Отсутствует единство мнений по поводу понятий данных категорий, их сущности, содержания, структуры, принципов, функций, соотношения эколого-правовой ответственности в негативном смысле с позитивной эколого-правовой ответственностью, соотношения последней с поощрением, видов

⁵ URL: http://nvspb.ru/stories/srubil_derevo__posadi_dva (дата обращения: 25.01.2017).

⁶ Духно Н. А. К вопросу о соотношении экологического права и природоресурсного права // Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования : сборник тезисов докладов и выступлений на науч.-практ. конференции 13—14 апреля 2006 г., Москва / сост. С. А. Боголюбов, И. И. Широкопад, Д. О. Сиваков. М. : ИЗиСП, ГУЗ, 2006. С. 173—174.

и структуры эколого-правовых санкций. При этом должно быть выявлено соотношение данных наказаний с иными средствами защиты экологического правопорядка, соотношение собственно эколого-правовой ответственности с юридической ответственностью за экологические правонарушения и составляющими ее видами, тенденции развития эколого-правовой ответственности, другие вопросы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Духно Н. А.* К вопросу о соотношении экологического права и природоресурсного права // Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования : сборник тезисов докладов и выступлений на науч.-практ. конференции 13—14 апреля 2006 г., Москва / сост. С. А. Боголюбов, И. И. Широкопад, Д. О. Сиваков. — М. : ИЗиСП, ГУЗ, 2006.
2. *Липинский Д. А., Шишкин А. Г.* Субъективное право и юридическая обязанность как меры позитивной юридической ответственности // Государство и право. — 2014. — № 10.
3. *Марченко М. Н.* Теория государства и права : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2016.
4. Теория государства и права в вопросах и ответах : учебное пособие. — Оренбург : ЮИ МГЮА, 2009.
5. *Челус А. В.* Теория позитивной юридической ответственности органов исполнительной власти : дис. ... д-ра юрид. наук. — М. : РАНХиГС при Президенте РФ, 2016.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы обеспечения права на благоприятную окружающую среду по законодательству Республики Беларусь.

Ключевые слова: окружающая среда, природные ресурсы, конституционные права, экология.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.099-122

N. S. ISHCENKO,

PhD, Assistant Professor of law, Associate Professor
P. O. Sukhoi Gomel State Technical University,
Head of the Belarusian Office of the International Slavic legal Academy
Ni875@yandex.ru
246746, Republic of Belarus, Gomel, PR-t October, 48,

Yu. G. SHPAKOVSKII,

Doctor of Law, Professor, Environmental and Natural Resource Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
yurii-rags@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya str., 9

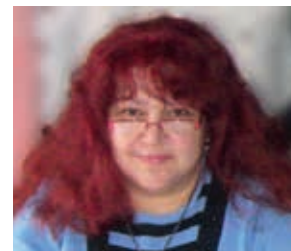
ENSURING THE RIGHT TO A FAVOURABLE ENVIRONMENT IN REPUBLIC OF BELARUS

Review. This article discusses the issues of ensuring the right to a favourable environment on the legislation of the Republic of Belarus.

Keywords: environment, natural resources, constitutional rights, ecology.

Мир достаточно велик, чтобы удовлетворить
нужды любого человека,
но слишком мал, чтобы
удовлетворить людскую жадность.
Махатма Ганди

Квинтэссенцией современного развития мира становится нарастающая экологическая напряженность. Она не только имеет острые социальные проявления (перманентное загрязнение окружающей среды, нехватка экологически чистых продуктов питания, возникновение локальных экологических конфликтов), но и ведет к подрыву естественных условий существования форм



**Нина
Сергеевна
ИЩЕНКО,**
кандидат юридических
наук, доцент права,
доцент Гомельского
государственного
технического
университета имени
П. О. Сухого, руководитель
белорусского отделения
Международной славянской
правовой академии
Ni875@yandex.ru
246746, Республика
Беларусь, г. Гомель,
пр-т Октября, д. 48



**Юрий
Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**
доктор юридических наук,
профессор, профессор
кафедры экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
yurii-rags@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

© Н. С. Ищенко,
Ю. Г. Шпаковский, 2017

жизни и сложившегося динамического равновесия биосферы в целом¹. Осмысление сущности глобальных экологических проблем должно происходить в том числе и в плоскости правовой науки, поскольку именно право выступает той институциональной средой, которая опосредует весь цикл природоохранной деятельности государства, международного сообщества в целом.

Стратегическим направлением политики Республики Беларусь является охрана окружающей среды (ООС) и рациональное использование природных ресурсов. Сегодня предъявляются новые требования к правовому регулированию отношений в сфере окружающей среды (ОС), которые реализуются в рамках экологического права.

В процессе взаимодействия общества с ОС возникают разнообразные общественные отношения, которые принято классифицировать исходя из сложившихся форм такого взаимодействия.

Благодаря природе человечество удовлетворяет свои материальные потребности; природопользование является исторически первой формой взаимодействия человека с природой. Причем в природную среду вносятся различные трансформации, которые истощают почвы и полезные ископаемые, ухудшают качество воды, видоизменяется биота (биологическая часть природы) и т. д. В результате возникает необходимость применения различных алгоритмов, мер по восстановлению природных ресурсов (безусловно, в случаях, когда это еще возможно), а также ООС и обеспечению экологической безопасности (ЭБ) общества.

Вторая форма взаимодействия общества с ОС — ее охрана. При этом использование человеком природных ресурсов имело место практически всегда, в отличие от осознания на общественном/государственном уровне необходимости охраны ОС, которое проявилось лишь после определенного негативного количественного и качественного изменения природы под воздействием деятельности человека.

Следовательно, речь идет о двух основных группах общественных отношений, составляющих предмет экологического права: отношения по использованию и охране компонентов природной среды и отношения по ООС и обеспечению ЭБ.

Хотелось бы также обратить внимание на следующее. Мнение (которое сегодня превалирует) о том, что экологическое мышление стало зарождаться лишь во второй половине XX в., является, с нашей точки зрения, ошибочным. Еще в Ветхом Завете, учениях Лао-цзы, Мухаммеда, Конфуция можно найти идеи о бережном отношении к природе. Аналогичные идеи содержались в Ригведе (своде древнейших гимнов древнеарийских народов). Великий арабский мыслитель Ибн Халдун в Средние века в работе «Мукаддима» в качестве одной из составляющих цивилизации назвал ООС.

В Республике Беларусь конституционные нормы формируют всю систему действующего законодательства, в том числе в них закреплены основные положения экологической доктрины. Меры по ООС носят общегосударственный характер. Конституция (Основной Закон) Республики Беларусь² учреждает права

¹ См.: Шилов А. С. Политическая экология. М., 2007. С. 4.

² Конституция Республики Беларусь, 15 марта 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0.

граждан в сфере ООС, закрепляет экономическую основу экологических отношений, в частности право собственности на природные ресурсы, устанавливает конституционные гарантии в экологической сфере.

Эколого-правовой статус гражданина Республики Беларусь закреплен в гл. 2 «Личность, общество, государство» Конституции РБ. В соответствии со ст. 21 Конституции обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Гражданам гарантируются права и свободы, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства. Экологическое содержание могут иметь следующие права, гарантируемые Конституцией РБ: право на жизнь (ст. 24); право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической и международной жизни, состоянии ОС (ст. 34); право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей (ст. 37); право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы (ст. 40); право на охрану здоровья, которое гарантируется в том числе и мерами по оздоровлению ОС (ст. 45). Ядро эколого-правового статуса граждан — право на благоприятную для жизни и здоровья ОС, провозглашенное ст. 46 Конституции РБ. Этой норме корреспондирует ст. 55, определяющая обязанность охранять природную среду. Конституция РБ устанавливает экономические основы экологических правоотношений. В силу того, что для их реализации необходим определенный природоресурсный потенциал, существенна для экологических отношений норма ст. 9 Конституции, которая декларирует, что территория Республики Беларусь является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния.

В Конституции провозглашается исключительная государственная собственность на недра, воды, леса. Земли сельскохозяйственного назначения также находятся в ее собственности. Гарантируются защита и равные условия развития двух (хотя де-факто их больше) форм собственности (ст. 13).

Конституция РБ закрепляет основополагающие принципы в экологической сфере. Так, конституционную основу института ответственности за нарушение законодательства об ООС составляет ст. 46, которая предусматривает право каждого на возмещение вреда, причиненного нарушением права на благоприятную окружающую среду. Статья 60 декларирует право на возмещение в судебном порядке имущественного и морального вреда. Реализация права собственности в соответствии со ст. 44 не должна противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вреда ОС, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц. Согласно ч. 2 ст. 46 Конституции государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления ОС.

Экологической окраской обладают сегодня многие правовые институты: институт права собственности, обязательств вследствие причинения вреда, сервитут и иные — в гражданском праве, институты административной ответственности и управления в сфере ООС — в административном; институт прав человека — в конституционном; экологическое налогообложение — в налоговом и т. д.



Таким образом, «экологизированные» нормы регулируют экологические по содержанию (иноотраслевые по форме) отношения в комплексе с собственно экологическими нормами.

Другой уровень источников составляют международно-правовые акты, регулирующие отношения по ООС. Статья 8 Конституции РБ признает приоритет общепризнанных принципов международного права (МП) и обеспечивает соответствие им законодательства. Процедуры признания норм МП закреплены в Законе Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь». Большинство международных соглашений в сфере ООС является общими многосторонними договорами, рассматриваемыми в теории и практике МП как соглашения, которые касаются вопросов, направленных на создание универсальных, общепризнанных норм МП, и предназначены для участия всех (по крайней мере большинства) государств. Среди них особенно выделяются так называемые рамочные соглашения, поскольку они, как правило, имеют глобальный характер — Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г. Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, признаются частью действующего на территории Республики законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутригосударственного нормативного правового акта (НПА), и имеют силу того НПА, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

Наличие большого объема актов эколого-правового содержания, распределяемых по нескольким уровням, позволяет констатировать необходимость принятия единого акта, который учреждал бы общие принципы и подходы в регулировании экологических правоотношений. Роль такого нормативного документа, называемого в правовой литературе головным, базовым, отводится Закону РБ «Об охране окружающей среды»³. Необходимость такого признания в качестве головного закона обусловлена тем, что он своим правовым воздействием охватывает весь комплекс общественных отношений, возникающих по поводу ОС. В этом законе как институты экологического права закрепляются все возможные правовые формы, при помощи которых осуществляется взаимодействие общества с ОС, и механизмы, при помощи которых реализуется ООС. Главная цель этого Закона — отражение общего уровня правового воздействия на область, обозначенную как «отношения в сфере ОС». Закон выполняет ряд задач: определяет круг общественных отношений, признаваемых обществом экологическими; устанавливает общие принципы ООС и обеспечения ЭБ в процессе антропогенной/экономической деятельности; устанавливает нормативы качества ОС и нормативы допустимого воздействия на нее; устанавливает эколого-правовые институты и механизмы ООС; устанавливает требования, предъявляемые к антропогенной/экономической деятельности в целях ООС и обеспечения ЭБ; наделяет граждан правами и обязанностями в целях обеспечения их экологического благополучия, в том числе правом на благоприятную ОС, а также гарантиями соблюдения данных прав⁴.

³ Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII «Об охране окружающей среды» (с посл. изм. и доп.).

⁴ *Балашенко С. А.* Экологическое право : учеб. пособие по специальности «Правоведение» для вузов. Минск : Ураджай, 1999. 400 с.

Сегодня Закон РБ «Об охране окружающей среды» не выполняет своей консолидирующей роли в силу того, что Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» устанавливает большую юридическую силу Кодекса «по отношению к иным законам». Это положение лишает Закон «Об охране окружающей среды» его особого статуса, поскольку в системе экологического законодательства присутствуют четыре природоресурсных кодифицированных акта — Водный кодекс (15.07.1998), Кодекс о земле (04.01.1999), Лесной кодекс (14.07.2000), Кодекс о недрах (13.11.1997). В связи с этим возникает системное противоречие между ролью Закона «Об охране окружающей среды» как НПА, который определяет в наиболее общем виде круг общественных отношений, регулируемых экологическим правом, и устанавливает общие принципы и механизмы обеспечения ЭБ, и местом, которое он занимает в иерархии источников права в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», не позволяющим рассматривать его в качестве головного закона в отрасли. Данное противоречие возможно разрешить, как считает ряд ученых-правоведов, с принятием Экологического кодекса⁵. Вместе с тем имеют место и достаточно убедительные аргументы, сомнения в необходимости принятия Экологического кодекса, т.к., действительно, само по себе наименование акта кодексом не способно произвести революцию в правовом регулировании, если не будет никаких качественных изменений в содержании законодательных норм⁶.

Анализируя опыт Республики Казахстан (там уже принят Экологический кодекс, и этот опыт чрезвычайно важен), можно констатировать, что кодификация экологического законодательства постсоветских государств (в том числе России и Беларуси) может ускорить процесс гармонизации экологического законодательства государств СНГ, а значит, целесообразна кодификация экологического законодательства.

В генезисе (формировании, становлении, укреплении) белорусской государственности имеет значение экологическая составляющая политики государства. Высокоразвитые государства, истощая либо консервируя собственные природные ресурсы, проявляют интерес к государствам с транзитивной экономикой. В связи с этим возрастает напряженность экологической обстановки, обусловленная стремлением экономически сильных государств замедлить развитие слабых, получить за бесценок их сырьевые ресурсы, использовать их территории для хранения токсичных отходов.

Благоприятное состояние ОС все очевиднее становится новым ориентиром политики. Поэтому ряд таких вопросов, как взаимоотношения между человеком и природой, интеграция экологических, экономических и общественных проблем, развитие конституционных положений об экологических правах граждан и основах рационального природопользования заслуживают пристального внимания

⁵ См.: Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балашенко [и др.] ; под ред. Т. И. Макаровой, В. Е. Лизгаро. Минск : Изд. Центр БГУ, 2008. 493 с. ; Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Киев : Наукова думка. 1989 ; Яковлева О. А., Мищенко В. Л., Устюкова В. В. Как защитить ваши экологические права : руководство для граждан и неправительственных организаций. М., 1996.

⁶ См.: Боголюбов С. А. Экологическое право : учебник. М. : Юрайт, 2011.



со стороны как государства, так и общества⁷. В силу их особой важности, на наш взгляд, представляется возможным выделить такой политико-правовой институт, как конституционные основы экологической политики. Такой институт экологического права, который более полно и ясно даст представление о природоресурсной и природоохранной его составляющей.

Особый интерес представляет анализ задач, перспектив развития и значения экологической политики для государства и общества с точки зрения юридической науки, через призму конституции унитарного, демократического, социального, правового государства, которое осознало необходимость и неизбежность учета требований экологии для достижения целей экономического и социального развития.

Предмет конституционно-правового регулирования поглощает предмет всех иных отраслей национального права, но к ним не сводится. Он, безусловно, шире. Поэтому предмет исследования данной работы составляют в первую очередь нормы Конституции РБ, регулирующие всевозможные экологические отношения, а также нормы, получившие дальнейшее развитие в экологическом законодательстве, касающиеся использования и охраны природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, всевозможных уровней государственного управления в реализации конституционных основ экологической политики, проблем законотворчества в изучаемой сфере.

Рассмотрим положения Конституции Республики Беларусь, нормы действующего законодательства, специфику деятельности органов государственной власти в аспекте данной проблемы, постараемся определить связи и отношения между конституционными нормами и иными нормами действующего законодательства.

Ведущая роль в исследовании проблем конституционных основ экологической политики Республики Беларусь, несомненно, принадлежит конституционному праву. Науке, изучающей вопросы, связанные с высшими интересами общества и государства, основами их существования и развития, устанавливающей главные тенденции развития конституционно-правовых институтов, определяющей развитие государства и общества. Несомненно, научный анализ конституционных основ экологической политики как сложного политико-правового института возможен лишь с позиций конституционного права, что является условием глубокого и всестороннего познания данного феномена.

Конституция как основной закон государства выполняет основополагающую роль в регулировании экологических отношений, являясь юридической базой генезиса (становления, развития, совершенствования) экологического законодательства. Кроме того, конституционные положения способствуют формированию ее институтов, очерчивают, как правило, круг общественных отношений, входящих в предмет отрасли, и, естественно, закрепляют и регулируют основы этих отношений. Поэтому можно говорить об определяющей роли конституционных норм, имеющих учредительный и организационный характер, в процессе определения предметной области, регулируемой экологическим правом.

⁷ См.: Ищенко Н. С., Лапицкая Н. П., Сахарова Д. Б. Ориентация потребительской кооперации на передовой опыт в экономии вторичных сырьевых ресурсов // Вестник Российского университета потребительской кооперации. Чебоксары. 2013. № 1 (11). С. 3—13.

Конституционные экологические положения являются фундаментальными в развитии отрасли экологического права, направлены на регулирование экологических отношений. Кроме того, конституционные основы должны стать базой для формирования современного экологического законодательства. Конституционные основы экологического права имеют особый характер в ряду конституционных основ иных отраслей права, поскольку экологическое право — отрасль права, имеющая специфику, обусловленную сущностью регулируемых ею экологических отношений. Они являются не только базой развития экологических отношений, отражающей особенности последних, но сами находятся в зависимости от естественных законов развития природы и, следовательно, должны их выражать и быть ими связаны.

Экологическая основа конституционного строя Республики Беларусь на данном этапе представлена системой конституционных положений Основного Закона Республики Беларусь⁸. Исходя из общего духа Конституции, меры по ООС носят общегосударственный характер. В ней отражены основные положения экологической стратегии государства и главные направления укрепления экологического правопорядка, а также его урегулирования. При этом экологическая основа стоит не отдельно, а в ряду с экономической, политической, социальной и иными основами конституционного строя Республики Беларусь и, по сути, должна отражать экологические цели, принципы, функцию и обязанности государства, формирующиеся в процессе исторического развития⁹.

Характеризуя Конституцию РБ, предполагается исходить из следующего понимания современных конституционных основ экологического права:

- Республика Беларусь — государство, целью которого является достижение и поддержание благоприятного качества окружающей среды, способствующего устойчивому развитию общества, балансу экономических и экологических интересов нынешнего и будущего поколений граждан;
- государство обязано осуществлять деятельность по ООС, обеспечению рационального использования и охране природных ресурсов, ЭБ человека, общества, государства в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду;
- в Республике Беларусь охраняется ОС, отдельные природные компоненты — земля, недра, воды, леса и иная растительность, атмосферный воздух, животный мир, генетический фонд, природные ландшафты. Особой охране подлежат природные комплексы (природные территории), редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания.

В Конституции РБ основы экологического права, представленные нормами как общего, так и специального характера, находят свое отражение, как правило, в двух первых разделах, а сам термин «экология» в тексте Конституции используется наряду с «охраной окружающей среды», «использованием природных ре-

⁸ См.: *Василевич Г. А.* Конституция Республики Беларусь : научно-практический комментарий на 5 января 2006 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. С. 5.

⁹ См.: *Ищенко Н. С., Лапицкая Н. П., Сахарова Д. Б.* Экономико-экологическая политика ресурсосбережения — фактор устойчивого развития // Вестник Российского университета кооперации. 2015. № 3 (21). С. 40—47.



сурсов» и «обеспечением экологической безопасности» как охватывающий их, включающий в свое содержание. Так, Правительство РБ обеспечивает в Беларуси проведение единой государственной политики в области экологии. Это является своего рода подтверждением существования экологической политики государства, проводником которой выступает Правительство РБ.

Конституционные основы экологического права — самостоятельный межатраслевой правовой институт, который понимается в узком и широком значениях. В узком понимании это совокупность норм Конституции РБ, регулирующих экологические отношения, включающих в себя отношения по ООС, обеспечению ЭБ, рациональному использованию и охране природных ресурсов. В широком значении под конституционными основами экологического права понимается совокупность конституционно-правовых норм, содержащихся в Конституции РБ, ратифицированных международных договорах, законах, декретах и указах Президента, решениях Конституционного Суда РБ.

Нормы, составляющие правовой институт конституционных основ экологического права в узком значении, представляют собой нормы: устанавливающие экологическую основу конституционного строя; регулирующие экологические права и обязанности; закрепляющие право собственности на природные ресурсы; предусматривающие полномочия высших органов государственной власти в области регулирования экологических отношений.

Нормы, составляющие правовой институт конституционных основ экологического права в широком значении, подразделяются по источникам: на нормы Конституции РБ; нормы конституционных законов; нормы международного права; нормы обычных законов; правовые позиции Конституционного Суда РБ.

В зависимости от того, на какой именно объект направлена та или иная норма, при рассмотрении конституционных основ экологического права принято выделять две группы норм Конституции: общие и чисто экологические. Первая группа опосредованно регулирует экологические отношения, это так называемые нормы общего характера; вторая — непосредственно регулирует основы общественных экологических отношений, которые важны с точки зрения последовательного обеспечения ООС и рационального природопользования. В группу общих норм в первую очередь входят положения раздела I «Основы конституционного строя» Конституции РБ о форме правления, форме государственного устройства, государственном режиме: «Республика Беларусь — унитарное демократическое социальное правовое государство».

Характеристика Республики Беларусь как правового государства означает, что в организации и деятельности государства, в том числе при подготовке и принятии экологически значимых решений, преобладают принципы права, а не мотивы политической или иной целесообразности.

Одна из наиболее существенных новаций основ конституционного строя Республики Беларусь, установленных действующей Конституцией, связана с закреплением принципа разделения власти в государстве на законодательную, исполнительную и судебную. Конституция закрепила не что иное, как разделение труда уполномоченных государственных органов. Применительно к рассматриваемой сфере — это деятельность по формированию современного экологического законодательства, обеспечению его реализации. Цель разделения властей — создание гарантий от произвола, обеспечение законности.

Характеристика государства как правового и социального, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, также имеет непосредственное отношение к праву ОС, прежде всего в части соблюдения и защиты экологических прав граждан. Достоянная жизнь человека, которая должна обеспечиваться в социальном государстве, включает в свое содержание, наряду с материальной обеспеченностью, благополучием, также экологические компоненты. В той мере, в какой проблемы ОС затрагивают экологические интересы общества, эти проблемы носят социальный характер. Соответственно последовательное их решение в интересах человека и общества с помощью средств права ОС является инструментом создания в Беларуси социального государства.

В Конституции РБ существует много иных норм общего характера, которые имеют отношение к решению вопросов природопользования и ООС, защиты прав человека. Например, положения о том, что территория Республики Беларусь является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния (ст. 9); о защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 10, 11). Принципиальное значение имеют также положения ст. 137, закрепляющие реальное верховенство Конституции РБ над иными нормативными правовыми актами. Приоритет Конституции по отношению к иным актам также подкрепляется спецификой ее принятия, изменения или отмены.

Важны также следующие права и свободы, закрепленные в разделе II Конституции РБ: право на жизнь (ч. 1 ст. 24); право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации (ч. 1 ст. 34); свобода мнений и убеждений и их свободное выражение (ч. 1 ст. 33); право на свободу объединений (ч. 1 ст. 36); право на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 37); право на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 40); право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 45) и др.

Каждая из этих норм по-своему позволяет гражданам реализовывать себя, участвуя в экономической и политической жизни общества, а тем более в социальной, которая, как известно, просто немыслима без всеобщего благополучия. Однако благосостояние общества не исчерпывается уровнем доходов и количеством прав и свобод. Необходимо учитывать и ряд иных факторов, в том числе и состояние ОС. Поэтому при характеристике Конституции РБ как основополагающего источника экологического права следует обратить особое внимание на специальные экологические нормы. Многие из них закрепляют принципиально новые подходы к регулированию отношений собственности на природные ресурсы, природопользования и ООС. Они, в свою очередь, объединяются в четыре подгруппы: право граждан на благоприятную окружающую среду; право собственности на природные объекты; основы природопользования; основы ответственности за нарушение экологического законодательства.

К первой можно отнести право граждан Республики Беларусь на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о состоянии ОС (ч. 1 ст. 34); право на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 45) и непосредственно ст. 46, закрепляющую право каждого на благоприятную ОС и возмещение вреда, причиненного нарушением этого права.



Право собственности па природные объекты определяется через благосостояние и суверенитет Республики Беларусь (ст. 9). В соответствии с нормами Конституции РБ, всем предоставляются равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантируется равная защита и равные условия. Недра, леса, воды составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения¹⁰ находятся в собственности государства (ст. 13). Государство гарантирует гражданам право принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями с целью повышения эффективности их работы и улучшения социально-экономического уровня жизни, а также право собственности, содействуя ее приобретению.

Основы природопользования закрепляются статьей, определяющей контроль государства за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановлении окружающей среды (ст. 46).

С целью защиты прав, свобод, чести и достоинства граждан Конституция РБ предусматривает как имущественный вред, так и материальное возмещение морального вреда, заложенные в основах ответственности за нарушение экологического законодательства (ст. 60).

В конституциях большинства европейских государств экологическая концепция сформулирована в самостоятельных главах или статьях. И это несмотря на то, что они принимались 25—30 лет назад. Стержнем экологической концепции в конституциях этих государств является закрепление права человека на благоприятную, экологически безопасную окружающую среду. Особенно ярко это выражено в Конституции Португалии и Федеральной Конституции Швейцарии. Пожалуй, единым требованием экологической концепции всех конституций является положение об общегосударственном характере природоохранных мер. Так, Конституция Португалии обязывает государство предупреждать и вести борьбу с загрязнением, его последствиями и вредными формами эрозии; обустривать территорию по подобию экологически сбалансированных зон; создавать и развивать заповедники, природные парки; рационально использовать природные ресурсы, защищая их способность к самообновлению и экологической стабильности. В Федеральной Конституции Швейцарии больше внимания обращается на обязанности государства по рациональному использованию и защите водных ресурсов. В Конституции Греции регламентируются формы защиты лесов и лесных массивов. Конституция Франции установила, что государство должно обеспечить гармоничный баланс населения в городской и сельской местностях¹¹.

¹⁰ См.: Устюкова В. В. Правовое обеспечение рационального использования земель сельскохозяйственного назначения // Развитие российского права : новые контексты и поиски решения проблем : материалы Московского юридического форума : в 4 ч. М. : Проспект, 2016. Ч. 4. С. 339—344.

¹¹ См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М. : Сашко, 2000. С. 28—38 ; Василевич Г. А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник. Минск : Книжный Дом ; Интерпрессервис, 2003. 830 с. ; Анисимов А. П. Экологическое право : учебник для вузов. М. : Юрайт, 2011.

В связи с изложенным можно сделать вывод, что конституционные права и свободы в сфере экологии составляют основу конституционно-правового статуса личности. Именно «свободы», так как этот термин позволяет подчеркнуть более широкие возможности индивидуального выбора, он призван оградить личность от вмешательства государства в ее внутренний мир, а «право» предполагает участие личности в делах общества и государства.

Конституционные права и свободы в сфере экологии заметно отличаются ввиду их специфики: имеют повышенную значимость для общества; составляют ядро иных прав; обеспечиваются повышенной правовой охраной¹². Их суть позволяет провести грань между естественными правами (право на жизнь, неприкосновенность жилища), которые принадлежат человеку от рождения и не могут быть дарованы или отчуждены государством, и позитивными правами (право на благоприятную окружающую среду, охрану здоровья), предоставляемые государством, в силу чего и могут быть ограничены. Их достойная реализация и совершенствование возможны лишь на таких категориях, как свобода и справедливость, а юридическая защита — после закрепления в актах законодательства. Поэтому, когда говорят о праве на жизнь, неспроста затрагивают тему благоприятной ОС. Это право, которое можно отнести к правам третьего поколения, стоящее наряду с такими, как право на существование, на самоопределение, право на самобытность.

О существовании конституционных начал в Беларуси можно говорить во все периоды отечественной истории — монархический, принимая во внимание ее нахождение в составе Российской империи; социалистический — в составе СССР и современный этап самостоятельного и независимого существования Республики Беларусь. Однако следует отметить, что в монархический период истории законодательства не осуществлялось конституционное урегулирование отношений по охране природы и рациональному использованию и охране природных ресурсов, поскольку, во-первых, не существовало таких актов, как конституция, а во-вторых, в актах конституционного значения данного периода отсутствовали нормы, регламентировавшие указанные отношения. Следовательно, регулирование отношений по охране природы и природопользованию впервые стало осуществляться в актах конституционного значения лишь в социалистический период белорусской истории.

Периодизацию развития конституционных основ экологического права можно провести по следующим критериям. Во-первых, в зависимости от формы государственного строя история конституционного регулирования экологических отношений включает два периода: социалистический — с 1917 г. по 1991 г. и современный — с 1991 г. по настоящее время.

За всю историю развития Беларуси было принято пять Конституций: в 1919, 1927, 1937, 1978 и 1994 гг. При этом практически все из них, кроме Конституции 1978 г., носили порой явно классовый характер, закрепляли господствующей лишь одну идеологию, исключали многопартийность, многообразие форм собственности, все было подчинено интересам коммунистического строительства¹³.

¹² Петров В. В. Экологическое право России. М., 1995 ; Василевич Г. А. Конституционное право Республики Беларусь : учебник.

¹³ Василевич Г. А. Конституция Республики Беларусь : научно-практический комментарий на 5 января 2006 г.



В свою очередь, социалистический период включает в себя определенные этапы, связанные с фактом принятия актов конституционного значения и конституций в государстве. Он включает в себя следующие этапы: 1919—1927 гг.; 1927—1937 гг.; 1937—1978 гг.; 1978—1991 гг.¹⁴

Особый интерес представляет первый этап. История конституционного регулирования экологических отношений формально началась не с принятия первого Основного Закона на территории Беларуси — Конституции ССРБ 1919 г., а немного раньше, с принятия 26 октября 1917 г. Декрета о земле II Всероссийским съездом Советов. Данный Декрет, наряду с другими первыми декретами советской власти, являлся своего рода актом конституционного характера и значения, оформляющим основы земельных отношений ССРБ¹⁵. В первые месяцы советской власти все декреты в совокупности составляли неписаную конституцию ССРБ в составе молодого Советского государства, до появления единого официального текста. Несомненно, Декрет о земле представлял собой основополагающий законодательный акт в области регулирования природопользования и закрепил коренные изменения в отношении собственности на землю и иные природные ресурсы. «В Декрете была заложена существенная часть предпосылок нового конституционного строя»¹⁶. Декрет отменял право частной собственности на землю — земля объявлялась всенародным достоянием; он устанавливал, что земля переходит в пользование всех трудящихся на ней. Все сделки с землей запрещались: «Земля не может быть ни продаваема, ни покупаема, ни сдаваема в аренду либо в залог, ни каким другим способом отчуждаема». Таким образом, осуществлялась национализация земли. Также устанавливался принцип уравнительного землепользования — земля распределялась между трудящимися с учетом местных условий по трудовой или потребительной норме. Декретом о земле предусматривалась национализация не только земли, но и иных природных ресурсов: недр, лесов, вод. Декрет обладал огромным социально-экономическим смыслом, поскольку заложил основы не только земельного строя, но и рационального природопользования, а провозглашенная им национализация земли и иных природных ресурсов являлась важнейшей предпосылкой проведения государственных мероприятий по охране природы.

В дальнейшем идеи национализации находят развитие в Декретах о лесах (1918 г.), о недрах земли (1920 г.) и о социализации земли (1918 г.). Так, в Декрете о социализации земли закреплялись всенародная собственность на землю, трудовой характер землепользования, утверждалось равное право на пользование землей, исходя из потребительско-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного назначения. Конституция ССРБ 1919 г., в отличие от Декрета о земле, использовала, наряду с понятием «общенародное достояние», и термин «национальное достояние». Понятие «общенародное достояние» использовалось по отношению к земле (земельному фонду), термин «национальное достояние» — к другим природным ресурсам (недрам, лесам, водам), причем только общегосударственного значения¹⁷. При этом Конституция ССРБ вслед за

¹⁴ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 38.

¹⁵ Балащенко С. А. Указ. соч. С. 121.

¹⁶ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 47.

¹⁷ См.: Конституционные основы рационального природопользования. Кишинев, 1980. С. 20.

Декретом о земле, используя понятие «общенародное достояние», ничего не говорит о государственной собственности, в частности о праве собственности государства на природные ресурсы. Таким образом, конституционно был закреплён переход от концепции собственности (права собственности) государства на природные ресурсы к концепции «общенародного (национального) достояния», отвечающий тогдашним теоретическим положениям марксизма о социалистическом строе. В зависимости от степени преобладания конституционного регулирования, направленного на природопользование или ООС, можно выделить также два периода. Первый — экономический, характеризующийся преимущественно конституционным регулированием использования природных ресурсов (с 1919 по 1978 г.), и экологический, характеризующийся конституционным регулированием наряду с природопользованием, также ООС и отдельных природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности (с 1978 г. по наше время).

Сквозь призму времени в новой Конституции, уже независимой Республики Беларусь, нашли отражение политические и социально-экономические перемены, предусматривающие программу совершенствования демократии, гарантии прав и свобод. Более четкое и широкое закрепление этих принципов по-своему положило начало окончательному формированию конституционных основ, сосредоточенных в едином правовом акте — основном законе, дважды претерпевшем кардинальные изменения и дополнения.

«Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права», гласит ст. 46 Конституции РБ. Однако вызывает вопрос: что же следует вкладывать в это понятие? В литературе подчеркивается, что благоприятная окружающая среда — в первую очередь безопасная для здоровья с точки зрения ее нормативных характеристик и стандартов¹⁸. Наряду с этим, выделяют комплекс правовых критериев для определения состояния окружающей среды как благоприятной для человека: во-первых, критерий относительной чистоты, незагрязненности ОС — соответствие состояния среды установленным в законодательстве об ООС требованиям, нормативам, стандартам качества ОС; во-вторых, критерий неистощимости ОС — соответствие состояния среды установленным в законодательстве об ООС нормативам ресурсоемкости; в-третьих, критерий удовлетворения эстетических потребностей человека и сохранения видового разнообразия¹⁹.

На этой основе М. М. Бринчук делает справедливый вывод о том, что «окружающая среда является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в законодательстве критериям, стандартам, нормативам, касающимся ее чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства».

Начиная с 1972 г. большинство демократических государств, в том числе и Республика Беларусь, закрепили на конституционном уровне право человека на благоприятную окружающую среду. Впервые на конституционном уровне экологическая политика и политика природопользования нашла свое закрепление

¹⁸ Васильева М. И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. 1999. № 8. С. 51.

¹⁹ См., например: Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 22 ; Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды). М., 1998. С. 142—143.



в 1990 г. в принятой Верховным Советом БССР Декларации о государственном суверенитете БССР, закрепившей приоритет обеспечения экологических прав граждан наряду с иными задачами государственной политики²⁰.

Тема благоприятной окружающей среды заслуживает особого внимания, так как охрана жизни и здоровья граждан от неблагоприятных воздействий среды²¹ является важнейшей задачей современности, исходя из того, что человек предстает не только как субъект активной деятельности, но и как объект воздействия негативных последствий²² своей же хозяйственной деятельности. Это право раскрывается как сложный эколого-правовой комплекс, который включает три аспекта экологических прав человека: на здоровую среду, на благоприятную для жизни среду, на активное участие в ООС. Разумеется, эти права останутся просто декларацией, если не будут обеспечены реальными гарантиями их выполнения. Так, реальными гарантиями права человека на здоровую ОС служат утверждаемые государством нормативы предельно допустимых вредных воздействий на ОС и здоровье человека, а также существующая система экологического контроля над их соблюдением и ответственности за их невыполнение.

В соответствии с Законом РБ «Об охране окружающей среды» при планировании и осуществлении деятельности, оказывающей влияние на состояние ОС, органы государственной власти, юридические и физические лица обязаны, в частности, исходить из приоритета охраны жизни и здоровья человека в сравнении с иными целями природопользования, обеспечения прав граждан на благоприятную для жизни, труда и отдыха ОС. А также из научно обоснованного сочетания экологических и экономических интересов общества²³; регионального использования природных ресурсов с учетом возможностей окружающей среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человека.

В соответствии с данным Законом физические лица, проживающие на территории Республики, имеют право: создавать в соответствии с законодательством Республики Беларусь общественные фонды охраны природы; требовать и получать полную и достоверную информацию о состоянии ОС и мерах по ее охране; при-

²⁰ Минько Н. С. Реализация принципов международного экологического права в сфере природопользования в Конституции и природоохранном законодательстве Республики Беларусь // Журнал международного права и международных отношений. 2006. № 1. С. 8.

²¹ Ищенко Н. С., Колесник Ю. Н. Преодоление негативных тенденций как гарантия обеспечения прав человека // Забезпечення прав людини в міжнародному та національному законодавстві : Збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (29 листопада 2013 р., м. Київ, Україна) / упор. к. ю. н. Л. О. Головки. К. : Видавничий центр НУБіП України, 2013. С. 19 — 24.

²² См.: Авдоткина Ю. С., Шпаковский Ю. Г. Правовые основы управления природными и техногенными рисками и особых административно-правовых режимах // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. С. 344—352.

²³ Петрова Т. В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2000. 47 с. ; Боголюбов С. А. Планирование в области природопользования: установление нового и/или восстановление прежнего элемента экономического механизма охраны окружающей среды // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. С. 352—357.

нимать участие в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на ОС планируемой хозяйственной и иной деятельности; вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь; оказывать содействие государственным органам в решении вопросов ООС; осуществлять общественный контроль в области ООС; предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их жизни, здоровью, имуществу в результате вредного воздействия на окружающую среду. По всем названным направлениям имеются, безусловно, немалые проблемы даже с учетом возможности обращения в суд²⁴.

В международных документах глобального уровня, например Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды²⁵, не закреплено непосредственно «право на благоприятную окружающую среду». В преамбуле Конвенции устанавливается, что «каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния», где окружающая среда понимается намного шире, чем естественная, — как социальная сфера, включающая имущественную.

Естественно, право на благоприятную окружающую среду является самостоятельным правом. Оно не может рассматриваться лишь как часть права на охрану здоровья. Конечно, здоровым человек будет лишь в случае проживания в соответствующих природных условиях и ОС. Вместе с тем здоровье человека и благоприятная ОС являются различными объектами правовой охраны, для них характерны свои специфические формы и методы правового регулирования. Каждое из этих направлений обеспечивает условие жизни человека, ее продолжительность. При этом улучшение условий жизни человека на нынешнем этапе, как об этом свидетельствует опыт Японии, в большей степени обеспечивается именно реализацией права людей на оздоровление ОС.

Характеризуя правовой статус граждан Беларуси в сфере экологии (в принципе, как и в любой иной отрасли), нельзя не упомянуть и про обязанности. Положение «охрана природной среды — долг каждого» (ст. 55 Конституции РБ) закрепляет норму-принцип ответственности именно каждого за благосостояние и полноценность ОС. Специфика данной нормы в том, что она основана на принципах этики, отражающих особое моральное отношение. Норма, безусловно, моральная в силу нравственного требования, распространяющегося на всех людей, и превращающаяся в личную задачу индивида. Под словом «каждый» понимается личность, выступающая как активный субъект морали, который сам осознает и своей деятельностью осуществляет моральные требования. Так, согласно Закону РБ

²⁴ Ищенко Н. С. Стратегия обеспечения экологической безопасности // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. С. 391—408 ; Она же. Экономическое правосудие в правовом государстве // Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики : сб. науч. статей междунар. науч.-практ. конф. (РГУП, Москва, 13—16 апреля 2015 г.). М. : РГУП, 2016. С. 94—107.

²⁵ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 г. : утв. Указом Президента РБ от 14 декабря 1999 г. № 726 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 95. 1/837.



«Об охране окружающей среды» граждане Республики Беларусь и иные лица, проживающие на ее территории, обязаны: беречь и охранять природу, рационально использовать ее богатства; соблюдать законодательство Республики Беларусь об ООС; повышать экологическую культуру, содействовать воспитанию в этой области подрастающего поколения; беречь и охранять природную среду и рационально использовать природные ресурсы; выполнять требования в области обращения с отходами; соблюдать правила охоты и рыболовства; выполнять требования, установленные в целях борьбы с бытовым шумом в помещениях, на улицах, во дворах, на территории садоводческих товариществ (кооперативов), в местах отдыха и иных общественных местах; возмещать в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, вред, причиненный их действиями ОС.

Законодательством Республики Беларусь могут быть определены иные права и обязанности граждан в сфере ООС. Хотя в ст. 55 Конституции РБ относительно охраны природной среды использован термин «долг», а не «обязанность» каждого, действующим законодательством устанавливаются различные меры ответственности за его нарушения (административные, уголовно-правовые и другие). Так, за порчу земель, загрязнение их химическими и искусственными радиоактивными веществами, производственными и иными отходами и сточными водами при отклонении от норм действующего законодательства может быть наложен штраф на граждан; на индивидуального предпринимателя в разы больший штраф, чем на гражданина; и самый большой штраф — на юридическое лицо²⁶. Следовательно, совершенно справедливо размер штрафа дифференцирован в зависимости от потенциальных угроз, реальных возможностей и нанесенного деяниями названных субъектов административных правонарушений ущерба ОС. В административном законодательстве предусмотрена ответственность также за нарушение правил охраны водных ресурсов, лесов, недр и других объектов природы. В определенных случаях (когда степень общественной опасности более высока) возможна и уголовная ответственность за причинение ущерба природе. Обязанности по защите ОС должны быть возложены не только на граждан, но и на государство, а также на юридических лиц, пользующихся природными ресурсами.

На государство возлагаются следующие обязанности:

- осуществлять меры по постепенному сокращению с последующей полной ликвидацией поступления в природную среду опасных для здоровья человека веществ;
- обеспечивать экологически обоснованное размещение и дальнейшее развитие производственных сил в Республике;
- осуществлять систему слежения за показателями здоровья населения с выявлением негативно влияющих факторов ОС;
- создавать и развивать на территории Республики заповедники, заказники, памятники природы, национальные парки с целью обеспечения ООС и защиты исторических и культурных ценностей;
- добиваться рационального природопользования, способного обеспечить экологическую стабильность²⁷.

²⁶ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2007. 2/1291. Ст. 15.11.

²⁷ См.: *Балашенко С. А.* Указ. соч. С. 29.

Исполнение подобных функций по охране конституционного строя базируется непосредственно на конституционных основах экологического права. Однако необходимо также принять во внимание принципы национальных программ развития, а также принципов МП, дабы достичь более высокого уровня реализации закрепленных в Конституции экологических норм в рамках определенных стандартов.

Конституционные нормы нашли особое отражение в Национальной стратегии устойчивого развития (НСУР)²⁸. Данная Стратегия не рассматривает экологический фактор как абсолютный приоритет, а исходит из того, что рациональное использование природных ресурсов, ООС должны всячески содействовать развитию социальной и производственной сфер деятельности. В сфере новой цивилизационной стратегии Беларусь придерживается принципиальной линии на смену парадигмы общественного прогресса с переходом на новые принципы взаимодействия природы, общества и человека. Высшей целью научно-технического и социально-экономического прогресса должен стать человек, его духовное и физическое здоровье в благоприятной и безопасной среде.

НСУР нацелена на долгосрочную перспективу: план ее реализации рассчитан до 2020 года, несколько лет обсуждается НСУР до 2030 года²⁹ (но пока не принята из-за наличия многих шероховатостей, требующих трансформации), основой реализации которой должна стать в первую очередь Конституция РБ.

Закрепленные в Конституции РБ национальные меры по обеспечению ЭБ Республики согласуются и с осуществлением международного сотрудничества в сфере ООС. Правовой основой такого сотрудничества являются международные конвенции и договоры. Реализация норм МП в данной сфере рассматривается как важнейший элемент правового воздействия на обеспечение рационального природопользования, защиты и ООС, так как задача выработки и осуществления стройной системы организационных, технических, правовых и других мероприятий, направленных на предотвращение экологического кризиса, становится все острее и неотложнее³⁰.

Проблема использования природных ресурсов постепенно перерастает в проблему охраны жизни и здоровья человека, его генетического будущего и даже выживания его как биологического вида. Поэтому урегулирование условий и порядка природопользования предполагает улучшение экологической обстановки.

В Конституции РБ и Законе «О международных договорах Республики Беларусь» закрепляются приоритет в Беларуси общепризнанных принципов международного права и обеспечения соответствия им законодательства, что позволяет сделать вывод о необходимости реализации международных норм в национальном законодательстве, и прежде всего в Конституции РБ.

Стокгольмская конференция ООН по окружающей человека природной среде 1972 г. стала важнейшим шагом к пересмотру приоритетов международного

²⁸ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития (НСУР) Республики Беларусь на период до 2020 года / Нац. комисс. по устойчивому развитию Респ. Беларусь ; редкол.: Л. М. Александрович [и др.]. Минск : Юнипак, 2004. 202 с.

²⁹ НСУР до 2030 г. // Экономический бюллетень НИЭИ Минэкономики РБ. 2015. № 4. 100 с.

³⁰ Минько Н. С. Указ. соч. С. 8.



сообщества. Конференцией был принят целый ряд документов, включая Декларацию принципов, выражающих отношение государств к проводимой природоохранной политике³¹.

К наиболее существенным принципам международного экологического права можно отнести: право человека на благоприятные условия жизни в ОС, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь; сохранение природных ресурсов на благо нынешних и будущего поколений; избавление человека и окружающей его среды от последствий применения ядерного оружия.

Согласно положениям Стокгольмской декларации ключевым признается основополагающий принцип международного права — принцип суверенных прав государств на использование природных ресурсов и ООС. С учетом этой и иных международно-правовых норм формируются принципы права природопользования в национальном законодательстве. Данный принцип нашел свое отражение в ст. 1 Конституции РБ, закрепляющей положение о верховенстве и полноте власти Республики Беларусь на своей территории, в том числе и природоресурсной.

Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде от 14 июня 1992 г., принятая на Конференции ООН по окружающей среде и развитию, содержит 27 основополагающих принципов международно-правовой охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов. Декларация прямо не закрепила право на благоприятную (здоровую) ОС, однако закрепила право на «здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой». Один из принципов закрепляет также положение о суверенном праве государств на использование своих собственных ресурсов в осуществлении своей политики в области ОС и развития³².

Усиление глобальных экологических проблем и проблем, связанных с использованием природных ресурсов, в итоге привело к возникновению идеи устойчивого развития как на республиканском, так и на мировом уровне. Идея заключается в сбалансированном и всестороннем решении политических, социально-экономических и экологических задач в интересах настоящего и будущего поколений³³. Дальнейшее развитие конституционных и отраслевых норм, регулирующих данную сферу отношений, должно опираться на модель устойчивого развития, которая является стержнем государственной экологической политики в Беларуси.

Таким образом, реальное становление Республики Беларусь как суверенного государства, переход в экономической сфере к общепринятым в мировом сообществе рыночным отношениям требуют включения Беларуси в мирохозяй-

³¹ Декларация Стокгольмской конференции Организации Объединенных Наций по окружающей человека среде, 14 июля 1972 г. // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчинов. М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997. Т 3. С. 682—687.

³² Декларация ООН по окружающей среде и развитию, 14 июня 1992 г., Рио-де-Жанейро // Действующее международное право. С. 721—723.

³³ Ищенко Н. С. Международное сотрудничество в сфере экологии — гарантия устойчивого развития государств // Свободный порт Владивосток: проблемы применения российского законодательства : материалы III Международных Озёринских чтений (Владивосток, 18 декабря 2015 г.) / под общ. ред. к. ю. н., доцента А. В. Верещагиной ; Владивостокский государственный университет экономики и сервиса ; Институт права. Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2016. С. 86—97.

ственные связи на основе реализации всей совокупности международных соглашений и договоров. Будущие перспективы требуют порой как временных, так и перманентных трансформаций в государстве, в самых различных сферах жизни государства и общества. Однако следует учитывать, что государственная политика должна исходить в первую очередь из конституционных основ экологического права. Конституция РБ, в отличие от иных правовых источников, как Основной Закон государства представляет собой базис законодательства и важнейший регулятор отношений одновременно. Ее высокий статус предопределяется прежде всего значимостью закрепленных в ней различных принципов и норм, в том числе и экологических: естественное условие жизни современного человека просто немыслимо вне ОС. Поэтому конституционные основы экологического права представляют собой наиболее важные принципы и нормы Конституции РБ, регулирующие экологические отношения, что подтверждается не только количеством данных норм, но их разнообразием. История развития экологических основ в Республике Беларусь на законодательном уровне, длящаяся уже более века, позволяет оценить их реальную эффективность. Изначальная примитивность и односторонность экологических норм не позволила им найти достойного развития, не говоря уже про их реализацию, однако с совершенствованием закона тенденция поменялась в позитивную сторону. В результате сегодня экологические нормы нашли закрепление как в Конституции РБ, конституционных законах, так и в иных НПА, имеющих международное значение, а разнообразие и полноценность норм довольно очевидна. Преимущество конституционных экологических норм в сфере природопользования, ООС весьма велико. Это подтверждается и в сравнении с конституциями зарубежных государств и их приоритетом на международном уровне. Исследование данной проблемы позволяет сделать вывод о необходимости закрепления в национальном законодательстве Беларуси отдельных международных принципов в исследуемой сфере, на реализацию которых должна быть направлена деятельность всех государственных органов в процессе осуществления ими своих функций. С иной стороны, анализ международных документов по правам человека показывает недостаточную их распространенность и совершенство, многие нормы пока отсутствуют. Однако Конституция РБ — документ, дающий начало новой отрасли, реально закрепил основы экологического права. Сейчас же принципиально важно наиболее полно воплотить их в жизнь. Это возможно лишь при перманентном внимании к проблеме прав человека как индивида и члена гражданского общества. Поэтому и в будущем основными целями экологической политики Республики Беларусь должны стать обеспечение экологически безопасных условий для проживания людей, рациональное использование и охрана природных ресурсов, выработка правовых и экономических основ ООС в интересах настоящего и будущих поколений.

Возможности граждан обеспечивать соблюдение и защиту своих экологических прав возрастают при объединении усилий путем создания общественных объединений³⁴. Права и обязанности общественных объединений, осуществляющих деятельность в сфере ООС, их правовое положение, порядок создания,

³⁴ Яковлева О. А., Мищенко В. Л., Устюкова В. В. Как защитить ваши экологические права: руководство для граждан и неправительственных организаций. М., 1996.



регистрации, деятельности и ликвидации определены Законом РБ от 4 октября 1994 г. «Об общественных объединениях» (в ред. Закона РБ от 19 июля 2005 г.). Содержание прав и обязанностей общественных объединений, осуществляющих свою деятельность в сфере ООС, корреспондирует содержанию прав и обязанностей граждан в указанной области отношений, согласно статьи 12 Закона РБ «Об охране окружающей среды». Обращает на себя внимание, что в соответствии с названной статьей законодательство Республики Беларусь, наряду с перечисленными правами, может определять и иные права общественных объединений, осуществляющих свою деятельность в сфере ООС. Таким образом, законодатель констатирует открытый перечень прав данных общественных объединений.

Планирование выступает традиционной мерой регулирования природопользования и ООС³⁵ и обеспечивает научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов, недопущение негативного влияния хозяйственной и иной деятельности на ОС³⁶, сохранение природно-ресурсного потенциала Республики Беларусь. Разработка территориальных комплексных схем, программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и ООС представляет собой планирование дальнейших действий в рассматриваемой области и непосредственно связано с финансированием природоохранных программ и мероприятий. В соответствии со ст. 80 Закона РБ «Об охране окружающей среды» планирование в сфере ООС и рационального природопользования осуществляется путем разработки: территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и ООС; программ рационального использования природных ресурсов и ООС; мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и ООС.

Среди организационно-правовых механизмов ООС особое место принадлежит экологическому нормированию, так как «данный институт содержит критерии правомерности поведения субъектов экологических правоотношений и определяет степень эффективности выполнения эколого-правового предписания»³⁷. Общую правовую основу нормирования и стандартизации в сфере ООС составляют Законы РБ «Об охране окружающей среды», «О техническом нормировании и стандартизации», «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации». Нормирование в области ООС осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на ОС, гарантирующего сохранение благоприятной ОС и обеспечение ЭБ.

³⁵ Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Роль стратегического планирования при реализации государственной экологической политики // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. С. 271—276; Русин С. Н. Стратегическое экологическое планирование и проектное управление: новые возможности и потери // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. С. 322—327.

³⁶ См.: Краснова И. О. Зона экологического бедствия: пути формирования новой правовой категории в зарубежном праве // Государство и право. 1994. № 6; Обеспечение безопасности населения и территорий / под ред. О. Л. Дубовик, Н. Г. Жаворонковой. М.: ИГП РАН, 1994.

³⁷ См.: Петров В. В. Указ. соч. С. 198.

Нормирование в сфере ООС заключается в установлении: нормативов качества ОС; нормативов допустимого воздействия на ОС; лимитов на природопользование.

Следует отметить, что нормативы, относящиеся к первой группе (качества), устанавливаются на уровне, обеспечивающем ЭБ, и определяют предельно допустимые границы вредных химических, физических, биологических воздействий на ОС. В конечном счете их превышение угрожает сохранению биологических условий существования человека. Таким образом, нормативы качества ОС служат одним из юридических критериев для определения благоприятного состояния ОС. Они устанавливаются применительно к водам, почве, атмосферному воздуху и являясь едиными для территории Республики Беларусь.

Принципиальное отличие второй группы нормативов (допустимого воздействия) заключается в том, что они определяют допустимые размеры вредных воздействий на ОС, устанавливаемые для отдельных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (природопользователей), оказывающих негативное воздействие на ОС.

Необходимо обратить внимание на соотношение рассматриваемых нормативов: нормативы допустимого воздействия на ОС должны обеспечивать соблюдение нормативов качества ОС с учетом природных особенностей территорий. Суть этого принципа заключается в том, что нормативы допустимого воздействия на ОС для каждого субъекта с учетом всех источников воздействия на ОС устанавливаются на уровне, при котором суммарные нормативы допустимого воздействия на ОС от всех субъектов на данной территории с учетом перспектив развития не приведут к превышению нормативов качества ОС. Нормативы качества ОС утверждаются и вводятся в действие Министерством здравоохранения Республики Беларусь по согласованию с Минприроды, иными государственными органами. Вместе с тем в законодательстве предусмотрена возможность установления более жестких, чем действующие на остальных территориях, нормативов качества ОС в целях сохранения особо охраняемых природных территорий, курортных и рекреационных зон, а также типичных и редких природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение.

В соответствии со ст. 21 Закона РБ «Об охране окружающей среды» к нормативам допустимого воздействия на ОС относятся следующие нормативы: допустимых выбросов и сбросов химических и иных веществ; образования отходов производства; допустимых физических воздействий; допустимого изъятия природных ресурсов; допустимой антропогенной нагрузки на ОС.

Как отмечалось выше, нормирование ОС осуществляется также путем установления природопользователям на определенный период времени лимитов на природопользование, которые представляют собой объемы предельного использования (изъятия, добычи) природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ, размещения отходов и иных видов вредного воздействия на ОС³⁸. С лимитами связана плата за природопользование, которая взимается в пределах установленных лимитов и сверх установленных лимитов (в 10- либо 15-кратном размере).

³⁸ См.: Ищенко Н. С., Лапицкая Н. П. Экологические и экономические аспекты ресурсосбережения // Актуальные биотехнологии. 2015. № 2 (13). С. 53—58.



Проанализировав некоторые тенденции развития экологического законодательства, пришли к выводам:

1. Развитие экологического законодательства в Беларуси идет пока по пути бессистемного внесения многочисленных точечных изменений в законодательные акты. Фундаментальным проблемам развития законодательства уделяется весьма мало внимания, и опыт Республики Казахстан в части принятия Экологического кодекса является чрезвычайно важным. Следовало бы систематизировать экологическое законодательство в связи с тем, что кодификация экологического законодательства способна ускорить процесс гармонизации экологического законодательства государств СНГ.

2. Сегодня можно констатировать чрезмерную политизацию экологических отношений как на внутригосударственном, так и на международном уровне, которая накладывает свой отпечаток на современное экологическое законодательство.

3. Следовало бы подчеркнуть значимость участия бизнес-структур в разрешении экологических проблем, учитывая большую их ориентированность на максимальное извлечение прибыли, а не на охрану окружающей среды.

4. С целью решения природоохранных проблем государство должно не только устанавливать запреты в деятельности предпринимательских структур и применять карательные процедуры за их нарушение. Необходимо, чтобы сотрудничество государства и бизнеса основывалось на принципе двойной выгоды: бизнес-сообщество инвестирует в развитие и внедрение экологичных способов производства и, в свою очередь, получает экономические преференции от государства в виде налоговых и иных льгот (возможны и иные варианты). Важно применение эффективных механизмов поддержки экологически ориентированных инноваций³⁹.

5. Следовало бы разрешить проблемы организации общественного (возможно, профсоюзного) экологического контроля, предложив участвовать в улучшении экологической обстановки не только заинтересованным гражданам, но и непосредственно работникам предприятий. Акцентировать, в частности, внимание на правовых вопросах развития индустрии в процессе утилизации и переработки отходов.

6. Актуальные вопросы, связанные с теоретическими и практическими проблемами обеспечения экологического правопорядка в государстве (в числе которых неэффективность существующих видов юридической ответственности за экологические правонарушения, неполнота возмещения вреда, причиненного природной среде, и др.) требуют скорейшего разрешения. Предлагается выделить такого вида юридической ответственности, как эколого-правовой, для целей повышения результативности экологического законодательства.

7. Вред, причиненный окружающей среде, если понимать его юридически, возместить можно, для определения денежного эквивалента такого вреда существуют различные таксы и методики. Однако необходимо отличать юридический аспект от экологического: вернуть окружающую среду в прежнее состояние невозможно в связи с тем, что сама природа находится в перманентном движении. Возмещение вреда в денежном эквиваленте имеет множество проблем: природа цены не имеет, поэтому люди не могут установить действительно адекватную

³⁹ *Ищенко Н. С.* Сотрудничество государств в сфере обеспечения качества и безопасности продовольственной продукции // *EU Law Journal* (Европейский юридический научный журнал). EV5318/16 2016. С. 16—26.

оценку причиненного вреда. Как можно, например, оценить загрязнение воздуха, земли, воды? Кроме того, средства, взыскиваемые в бюджет, растворяются в нем, а не идут непосредственно на восстановление природы. Целесообразно было бы вернуть в законодательство приоритет реального возмещения вреда. Безусловно, можно согласиться с тезисом о невозможности полного возмещения вреда окружающей среде, и в этом смысле этот вред схож с вредом, причиненным здоровью человека. Несмотря на это, необходимо создавать правовые условия для возмещения экологического вреда в максимально возможной степени, что будет стимулировать более бережное отношение к природной среде.

8. Весьма важной сегодня является минимизация коррупционных правонарушений в сфере окружающей среды, наносящих непосредственно либо опосредованно существенный ущерб различным природным компонентам, жизни и здоровью человека⁴⁰.

9. В современных условиях становится все более очевидным, что глобальная проблема ООС от загрязнения и деградации, проблема выживания человека не могут быть успешно решены посредством деятельности лишь государственных институтов. Одним из центральных принципов мирового устойчивого развития является частная инициатива в защите права на благоприятную окружающую среду. Вместе с тем в документах международных влиятельных форумов, в частности Международной конференции ООН по окружающей среде и устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), в Стокгольмской декларации, принятой на конференции ООН в 1972 г., право человека на здоровую и благоприятную жизнь в окружающей природной среде провозглашено в числе важнейших гуманитарных прав человека.

10. В современном международном праве можно выделить не только устойчивую тенденцию собственно признания и закрепления права граждан на благоприятную окружающую среду в качестве важнейшего естественного права человека, но и стремление выработать эффективные правовые механизмы защиты этого права.

Ярким подтверждением этому является Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Однако и сегодня имеют место проблемы в сфере ее реализации, которые могут быть решены, как и любые сложные многогранные проблемы, лишь консолидацией усилий всего международного сообщества.

11. Следует эффективнее использовать судебную защиту с целью гарантирования права на благоприятную ОС. Сегодня не искоренены барьеры, позволяющие обеспечить данное право. Судебная система должна выработать приемлемые, адекватные предложения для трансформации негативной составляющей при защите либо невозможности защиты прав в сфере ООС.

12. Считаем, что особую и существенную роль в сфере ООС может и должно сыграть вливание инвестиций, бюджетных отчислений, которые необходимо увеличить в несколько раз, т.к. в противном случае ситуация, без сомнения, ухудшится, а не останется даже на сегодняшнем уровне.

⁴⁰ Ищенко Н. С. Новый виток в борьбе с коррупцией в Республике Беларусь в свете принятия нового антикоррупционного закона // Евразийский юридический журнал. 2016. № 1 (92). С. 196—200.



Самым важным, пожалуй, должно и может выступить экологическое образование, без которого немислима позитивная трансформация всех вышеназванных пунктов⁴¹.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Брославский Л. И.* Экологическое право и институты гражданского права // Евразийская интеграция: правовой и образовательный аспекты : материалы Международной научно-практической конференции (Новосибирск, 3—5 декабря 2014 г.) и II Школы интерэкоправа (Новосибирск, 4—5 декабря 2014 г.) / [редкол. В. С. Курчеев, В. А. Прошин, Е. А. Высторобец и др.] ; Новосиб. гос. ун-т. — Новосибирск : Изд-во НГУ, 2015. — 410 с. — С.178.
2. *Боголюбов С. А.* Актуальные проблемы экологического права. — М., 2011. — С. 199—200.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Эколоого-правовые аспекты обеспечения безопасности ТЭК современной России // Пробелы в российском законодательстве. — 2012. — № 2. — С. 302 —304.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—182.
5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2017. — 160 с.
6. *Ищенко Н. С.* Эволюция феномена конкретизации и актуализации норм права // Конкретизация права: теоретические и практические проблемы : материалы IX Межд. науч.-практ. конференции / [отв. ред.: В. М. Сырых, В. Н. Влащенко]. — М. : РГУП, 2015. — С. 253 — 260.
7. *Ищенко Н. С.* Кардинальное изменение направления борьбы с коррупцией — гарантия устойчивости и стабильности развития государства и общества в Республике Беларусь // Евразийский юридический журнал. — 2014. — № 12 (79). — С. 58.
8. *Хлуденева Н. И.* Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. — М., 2013.
9. *Flannery T.* How Man is Changing the Climate and What it Means for Life on Earth. — Atlantic Monthly Press, 2006. — 352 p.
10. *Kolbert E.* Field Notes from a Catastrophe: Man, Nature, and Climate Change. — Bloomsbury, 2006. — 192 p.
11. *Kolbert E.* The Sixth Extinction: An Unnatural History. — New York : Henry Holt & Company, 2014. — 336 p.

⁴¹ *Ищенко Н. С., Карпенко С. В.* Актуальные аспекты экологического образования // Актуальные аспекты экологического образования : материалы междунар. науч.-метод. конф. Гродно : ГрГУ им. Я. Купалы. 2013. С.159—167 ; *Ищенко Н. С.* Проблемы правового воспитания, образования, просвещения несовершеннолетних в современных условиях : материалы III Междунар. конф. по проблемам правов. воспитания и просвещения детей (г. Волгоград, 25 декабря 2013 г.). Волгоград : Волгоградский гуманитарный институт, 2014. С. 27—34.

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДАСТРОВОЙ ОЦЕНКЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Аннотация. В статье анализируются нормативные правовые акты, устанавливающие правовое регулирование государственной кадастровой оценки земельных участков. Выявляются проблемы в данной сфере, которые обусловлены несовершенством действующего законодательства, и определяется возможность их разрешения, связанная с вступлением в силу с 1 января 2017 г. нового Федерального закона «О государственной кадастровой оценке».

Ключевые слова: государственная кадастровая оценка земельных участков, кадастровая стоимость земельного участка, рыночная стоимость земельного участка, индекс рынка недвижимости.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.123-129

O. Yu. KRIVONOSOVA,

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

krivonosova13@mail.ru

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

TO THE QUESTION OF IMPROVING THE LEGISLATION OF THE STATE CADASTRE VALUATION OF LAND PLOTS

Review. This article analyzes the normative legal acts establishing the legal regulation of State cadastral valuation of land plots. Identify problems in this area that are caused by shortcomings of the existing legislation and the possibility for their authorization associated with effect from January 1, 2017 onwards the new federal law on State inventory estimate.

Keywords: State cadastral land valuation; cadastral value of the land plot; the market value of the land plot; index of the real estate market.



**Ольга
Юрьевна
КРИВОНОСОВА,**

кандидат юридических
наук, доцент кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
krivonosova13@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

С 1 января 2017 г. вступает в силу новый Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»¹. Принятие данного Федерального закона является одним из элементов совершенствования системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимости, предусмотренного

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4170.

Федеральной целевой программой «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)»². Следует отметить, что с 1 января 2017 г. вступает в силу (за исключением отдельных положений) также и Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»³. Данным Федеральным законом предусматривается объединение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости в единый государственный информационный ресурс, что позволит обеспечить организацию предоставления услуг по принципу «одного окна», а также повышение качества данных информационных ресурсов для обеспечения инвестиционной привлекательности и повышения эффективности налогообложения недвижимости.

Принятие нового Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» направлено на совершенствование процедур определения кадастровой стоимости. В пояснительной записке к проекту данного Федерального закона отмечалось, что работы по определению кадастровой стоимости относятся к высокотехнологичным видам деятельности и должны предусматривать непрерывный процесс мониторинга рыночных цен и тенденций, преемственность, актуализацию и постоянное совершенствование моделей кадастровой оценки и применение единого методологического подхода, наличие достаточной информации об объектах недвижимости, постоянное накопление дополнительных данных об объектах оценки и их ценообразующих факторах и др.

Существующая система определения кадастровой стоимости установлена Федеральным законом «Об оценочной деятельности»⁴ (глава III.1). В соответствии с ним заказчиками по определению кадастровой стоимости земельных участков являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или представительные органы муниципальных образований, исполнителями работ — оценщики, при этом отчет об определении кадастровой стоимости проходит экспертизу в саморегулируемой организации оценщиков, а результаты работ принимаются и утверждаются заказчиками⁵. По мнению законодателя, действующая система кадастровой оценки земельных участков позволяет размывать ответственность между заказчиком работ, исполнителем (оценщиком) и саморегулируемой организацией оценщиков.

Этим и объясняется целесообразность введения института государственных кадастровых оценщиков и передачи полномочий по определению кадастровой стоимости государственным бюджетным учреждениям, которые будут на постоянной основе осуществлять определение кадастровой стоимости объектов недвижимости.

² Постановление Правительства РФ от 10.10.2013 № 903 «О федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)» // СЗ РФ. 2013. № 42. Ст. 5364.

³ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

⁴ Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

⁵ Подробнее: Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов, В. Быковский [и др.]. М., 2016. С. 254—259.

Кадастровая стоимость должна определяться по единой методике, что позволит повысить качество и обеспечит единообразие определения кадастровой стоимости при государственной кадастровой оценке. Методические указания о государственной кадастровой оценке утверждены приказом Минэкономразвития России от 07.06.2016 № 358⁶. Данные Методические указания применяются для определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, включая земельные участки.

В соответствии с п. 1.2 кадастровая стоимость представляет собой наиболее вероятную цену объекта недвижимости, по которой он может быть приобретен исходя из возможности продолжения фактического вида его использования независимо от ограничений на распоряжение этим объектом. Пункт 1.3 предусматривает, что при определении кадастровой стоимости используются методы массовой оценки. При невозможности применения методов массовой оценки кадастровая стоимость определяется индивидуально в отношении объектов недвижимости. Применение методов массовой оценки предполагает определение кадастровой стоимости путем группирования объектов недвижимости, имеющих схожие характеристики. При проведении массовой оценки используются сравнительный и (или) затратный, и (или) доходный подходы к оценке. Для моделирования стоимости может быть использована методология любого из подходов к оценке: затратного, сравнительного или доходного. Выбор подхода или обоснованный отказ от его использования осуществляется исходя из особенностей вида разрешенного использования или назначения, а также достаточности и достоверности располагаемой рыночной информации. Выбор подходов и методов, используемых для определения стоимости, моделей массовой оценки должен быть обоснован.

Методы оценки земельных участков, предусмотренные в вышеназванном нормативном правовом акте, разработаны с учетом зарубежного опыта кадастровой оценки земельных участков. Подробно о системах и методах оценки недвижимости в зарубежных странах, включая земельные участки, писали В. П. Бауэр, В. Григорьев, И. В. Погодина и др.⁷

Как действующим законодательством, так и новым, вступающим в силу с 1 января 2017 г., предусмотрено, что кадастровая стоимость определяется для целей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе для целей налогообложения, определения размера арендной платы, размеров штрафов за нарушение земельного законодательства и др.

Результаты определения кадастровой стоимости земельных участков все чаще вызывают несогласие у их правообладателей, особенно в случаях, когда кадастровая стоимость значительно превышает рыночную для сопоставимых объектов. В своей статье «Проблемы и перспективы законодательного регулиро-

⁶ Приказ Минэкономразвития России от 07.06.2016 № 358 «Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке» // URL: www.consultant.ru.

⁷ См.: Бауэр В. П. Коллизии в сферах оценки и налогообложения недвижимого имущества физических лиц по кадастровой стоимости и возможные меры по их предотвращению // Документ предоставлен СПС «КонсультантПлюс»; Григорьев В. О зарубежном опыте определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости // Слияния и поглощения. 2014. № 6; Погодина И. В., Борисова А. А. Налогообложение недвижимого имущества: проблемы и перспективы // Документ предоставлен СПС «КонсультантПлюс».



вания проведения государственной кадастровой оценки» С. А. Липски⁸ приводит пример, что в Домодедовском районе Московской области местные жители указывали на то, что за последние годы кадастровая стоимость их земельных участков выросла более чем в 10 раз, достигнув показателей в 300—400 тыс. рублей за 1 сотку, что значительно превышает их рыночную стоимость.

В настоящее время наблюдается большое количество судебных разбирательств по оспариванию размера кадастровой стоимости земельных участков. Сложность таких дел, связанная с необходимостью проведения экспертизы, потребовала совершенствования законодательства. Так, был введен обязательный предварительный административный порядок рассмотрения споров по кадастровой стоимости земельных участков для юридических лиц. В соответствии со ст. 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности» результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены юридическими лицами в случае, если данные результаты затрагивают права и обязанности этих лиц, а также органами государственной власти, органами местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в суде и комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости. Физическими лицами в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц, могут быть оспорены в суде или комиссии. Для оспаривания физическими лицами результатов определения кадастровой стоимости в суде предварительное обращение в комиссию не обязательно.

Примечательным является следующее положение данной статьи — в случае оспаривания результатов определения кадастровой стоимости рыночная стоимость объекта недвижимости должна быть установлена на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость.

В период падения цен на недвижимость, включая земельные участки, за один год разница в рыночной цене на одни и те же объекты недвижимости может быть существенной. В свою очередь, ст. 24.12 Федерального закона «Об оценочной деятельности» и ст. 11 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» предусмотрено, что кадастровая оценка земельных участков проводится не чаще одного раза в три года, в городах федерального значения — не чаще одного раза в два года и не реже одного раза в пять лет, за исключением проведения внеочередной государственной кадастровой оценки. Совершенно очевидно, что за такие периоды рыночная стоимость может существенно меняться, в настоящее время она уменьшается, поэтому определение рыночной стоимости на дату установления кадастровой стоимости также не всегда приближает установление размера налога на землю, арендной платы за земельный участок к реальной стоимости земельного участка и исчисляемых от нее величин.

С обобщенными сведениями по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости можно ознакомиться на сайте Росреестра⁹. За период с 01.01.2016 по 31.10.2016 в созданные при территориальных органах

⁸ Липски С. А. Проблемы и перспективы законодательного регулирования проведения государственной кадастровой оценки // Правовые вопросы недвижимости. 2016. № 2. С. 33—36.

⁹ URL: <https://rosreestr.ru>.

Росреестра комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости поступило 35 183 заявления о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости (далее — заявления) в отношении 72 741 объекта недвижимости. Юридическими лицами подано 23 291 заявление, физическими лицами — 10 847 заявлений, органами государственной власти — 479 заявлений, органами местного самоуправления — 533 заявления, 33 заявления подано в комиссии совместно юридическим и физическим лицами. Следует отметить, что в подавляющем большинстве случаев заявления подаются в отношении результатов определения кадастровой стоимости земельных участков. Так, на рассмотрение в комиссии поступили заявления с информацией о 52 400 земельных участках.

В своей статье Л. Э. Сенилова приводит яркие примеры губительных последствий государственной кадастровой оценки, проведенной в 2013 г., для предпринимательства в Самарской области. «В результате ГКО в области установлена кадастровая стоимость земельных участков, в разы превышающая рыночную (город Тольятти — в 1,7 раза, город Чапаевск — в 4 раза, город Кинель — в 2 раза, муниципальный район Борский — в 5 раз, муниципальный район Иса克林ский — в 3,9 раза, муниципальный район Клявлинский — в 3,3 раза, муниципальный район Похвистневский — в 3,1 раза, муниципальный район Камышлинский — в 3,4 раза). Увеличение кадастровой стоимости повлекло многократное увеличение арендной платы за площади, занимаемые нестационарными торговыми объектами и объектами производства, по сравнению с 2012 годом (муниципальный район Богатовский — в 16 раз, муниципальный район Шигонский — в 3 раза и т.д.)»¹⁰.

В сложной ситуации оказались и физические лица, им приходится выбирать — платить налог, определяемый в процентном отношении от завышенной кадастровой стоимости (фактически завышенный земельный налог), или оплачивать услуги оценщика для определения рыночной стоимости.

Безусловно, кадастровая оценка земельных участков не успевает за изменением рыночной стоимости земельных участков, на величину которой влияют не только характеристики самого участка, но и экономические процессы, например спрос и предложение на рынке земельных участков. В настоящее время, в период кризиса, уменьшение цены земельных участков связано в большинстве случаев именно с падением спроса, который обуславливается ухудшением материального состояния потенциальных покупателей. Увеличение размера земельного налога, арендной платы, исчисляемых от завышенной кадастровой стоимости, также не способствуют оздоровлению экономического климата.

Изучение зарубежного опыта в сфере государственной кадастровой оценки недвижимости, в том числе земельных участков, может существенно облегчить выбор оптимальной модели кадастровой оценки для России. Анализу кадастровых систем в разных странах посвящено достаточно много работ¹¹. Изучая их, можно сделать вывод, что роль кадастровых систем постоянно росла от момента их использования в качестве основы для налогообложения земли и обеспече-

¹⁰ Сенилова Л. Э. Влияние утвержденных результатов государственной кадастровой оценки земель на развитие предпринимательства в Самарской области // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12 (171).

¹¹ Бауэр В. П. Указ. соч. ; Григорьев В. Указ. соч.



ния безопасности землевладения до становления в качестве ключевого фактора эффективного управления земельными, природными и прочими материальными ресурсами. Этим открывался путь к процветанию общества, но при условии, что организация оценки недвижимости была в состоянии обеспечить эффективное разрешение спорных вопросов по ее стоимости¹².

Многие авторы отмечают, что новая российская система кадастровой оценки и учета имеет большой потенциал для развития и совершенствования, в том числе с учетом зарубежного опыта.

Представляется, что именно периоды оценки недвижимости, в том числе земельных участков, а также коэффициенты, объективно отражающие ситуацию на рынке недвижимости, должны играть ключевую роль в совершенствовании этой системы. Например, в Нидерландах и Дании оценка проводится 1 раз в 4 года, в Италии — 1 раз в 5 лет, в Испании и Германии эти периоды составляют 8—20 лет. Несмотря на абсолютно разные периоды кадастровой оценки, применение в необходимых случаях соответствующих коэффициентов позволяет устанавливать такой размер кадастровой стоимости или земельного налога, исчисляемого от кадастровой стоимости, который соответствует рыночной оценке или немного ниже ее.

Статьей 19 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке», вступление в силу которой отложено до 1 января 2020 г., предусмотрена возможность проведения внеочередной государственной кадастровой оценки. Для этого орган регистрации прав ежеквартально рассчитывает индекс рынка недвижимости.

Уполномоченный орган субъекта Российской Федерации обязан принять решение о проведении внеочередной государственной кадастровой оценки в случае снижения индекса рынка недвижимости в субъекте Российской Федерации на 30 % и более со дня проведения последней государственной кадастровой оценки.

Внеочередная государственная кадастровая оценка проводится также в случае оспаривания результатов определения кадастровой стоимости по основанию установления рыночной стоимости в отношении 30 % и более объектов недвижимости, которые расположены на территории субъекта Российской Федерации и сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре недвижимости.

Подводя итог, можно предположить, что данный механизм, а также иные функции государственных бюджетных учреждений, например предоставление разъяснений по определению кадастровой стоимости (ст. 20 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке»), будут способствовать совершенствованию отношений в данной сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бауэр В. В. Коллизии в сферах оценки и налогообложения недвижимого имущества физических лиц по кадастровой стоимости и возможные меры по их предотвращению // Документ предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

¹² Погодина И. В., Борисова А. А. Указ. соч.

2. Григорьев В. О зарубежном опыте определения и оспаривания кадастровой стоимости недвижимости // Слияния и поглощения. — 2014. — № 6.
3. Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов, В. Быковский [и др.]. — М., 2016. — (Бакалавр. Академический курс).
4. Липски С. А. Проблемы и перспективы законодательного регулирования проведения государственной кадастровой оценки // Правовые вопросы недвижимости. — 2016. — № 2. — С. 33—36.
5. Погодина И. В., Борисова А. А. Налогообложение недвижимого имущества: проблемы и перспективы // Документ предоставлен СПС «Консультант-Плюс».
6. Сенилова Л. Э. Влияние утвержденных результатов государственной кадастровой оценки земель на развитие предпринимательства в Самарской области // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2015. — № 12 (171).





**Анастасия
Валерьевна
ПИТРИУК,**

кандидат биологических
наук, доцент кафедры
конституционного
и международного права
Государственного
университета управления
avpitriuk@mail.ru
109542, Россия, г. Москва,
Рязанский пр-т, д. 99

УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ

Аннотация. Рассматривается проблема обеспечения прав на благоприятную окружающую среду в условиях глобального экологического кризиса. Автор статьи обращает внимание на необходимость применения экономических механизмов и анализирует сущность мягкого и стимулирующего экономического механизма. Показано, что участие институтов гражданского общества в решении экологических проблем сопряжено с развитием экономических инструментов.

Ключевые слова: экологические права, право на благоприятную окружающую среду, экологическое законодательство, институты гражданского общества, охрана окружающей среды, общественные организации.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.130-133

A. V. PITRIUK,

*candidate of biological sciences, Assistant Professor of Constitutional
and International Law Department of the State University of Management
and International Law Department of the State University of Management*
avpitriuk@mail.ru

109542, Russia, Moscow, Ryazansky prospect, 99

THE PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN ENSURING THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS

Review. The problem of providing of right to favorable environment in the context of the global ecological crisis is considered. The author of the article draws readers' attention to the need for economic instruments and analyzes the essence of soft and stimulating economic mechanism. It is shown that the participation of civil society institutions in solving environmental problems associated with the development of economic instruments.

Keywords: environment rights, right to favorable environment, environment legislation, civil society institutions, environmental protection, public organizations.

Конституция РФ закрепляет основные экологические права граждан, к которым относятся:

- право на благоприятную окружающую среду;
- право на достоверную информацию о ее состоянии;
- право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Реализация этих прав зависит от эффективности государственной политики в сфере охраны окружающей среды, а также в значительной степени — от уровня развития системы институтов гражданского общества в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Преодоление глобального экологического кризиса, масштаб которого будет только нарастать в ближайшие десятилетия, требует трансформации всех сфер общественной жизни. Очевидно, что важнейшая роль в решении проблем экологии как на национальном, так и на международном уровне принадлежит государству, которое берет на себя задачу регулирования воздействия на окружающую среду любой хозяйственной деятельности в современных экономических условиях. Для понимания перспектив развития экологической функции государства важно учитывать экономическую причину антропогенного воздействия на окружающую среду: экологический вред оказывается прежде всего субъектами экономической (хозяйственной) деятельности, являясь внешним неценовым негативным эффектом производственного цикла. Ни производитель, ни потребитель не заинтересованы, т.е. экономически не мотивированы, в минимизации экологического вреда со стороны предприятия: для производителя это в конечном счете невыгодно (учитывая затраты на модернизацию производства, переход на более безопасное с точки зрения экологии сырье и т.д.), для потребителя этот фактор не является приоритетным при формировании спроса на товар (экологический вред предприятия не оказывает краткосрочного эффекта на места проживания и здоровье потребителей, цена «экологически безопасного» товара может быть выше традиционных аналогов и т.д.). Государство в этой системе отношений выступает в роли внешней силы, регулируя экологическую безопасность хозяйственной деятельности в условиях современного рынка.

Законодательная деятельность российского государства в этом направлении весьма развита, нормы экологического права направлены на стимулирование минимизации экологического вреда предприятий. Однако иные формы стимулирования в сфере охраны окружающей среды реализуются не в достаточном объеме. В целом можно отметить недостаточное развитие экономического инструментария обеспечения права на благоприятную окружающую среду. В основе экономического механизма природоохранной деятельности лежат не только установленные законом экономические санкции за правонарушения и экологические платежи (этот инструментарий был значительно реформирован в ходе последних изменений экологического законодательства¹), но и экономическое стимулирование природоохранной деятельности предприятий. Следует отметить, что система экологических налогов и налоговых льгот в современном российском налоговом праве практически не работает и не способствует снижению негативного воздействия на окружающую среду как со стороны юридических, так и физических лиц².

С другой стороны, воздействие на потребителя тоже является направлением природоохранной деятельности государства и направлено на повышение

¹ Астафьева О. Е., Авраменко А. А., Питрюк А. В. Основы природопользования : учебник для академического бакалавриата. М. : Юрайт, 2017.

² Кириенко А. П., Батурина О. В., Головань С. А. Использование налоговых льгот в регулировании состояния окружающей среды: зарубежный опыт и перспективы в России // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2014. № 1. С. 25—34.



экологической культуры населения, в том числе и на формирование потребительского спроса на экологически безопасную продукцию и в целом на экологически ориентированные технологии, системы менеджмента и т.д. Популяризация природоохранной идеологии тесно связана с системой образования и в настоящее время находит отражение в федеральных образовательных стандартах, что является прогрессивной чертой последних.

Решение экологических проблем требует комплексного подхода — использование методов государственного регулирования должно сочетаться с деятельностью институтов гражданского общества. Воздействие последних также направлено и на производителей, и на потребителей. К важнейшим видам природоохранной деятельности общественных организаций относятся: экологическая инспекция, экологическое консультирование, экспертные услуги, информационная деятельность, просветительская деятельность и т.д. Расширение полномочий общественных организаций в сфере экологии и более развитое их правовое регулирование создают основу для дальнейшего развития институтов гражданского общества.

Главным требованием к субъектам общественного экологического контроля является их независимость. Негосударственные организации должны обладать определенным авторитетом и репутацией в профессиональной среде и среди широкой общественности. Как показывает опыт стран ЕС и США, для формирования репутации необходим многолетний опыт эффективной деятельности. Очевидно, что российская система общественных организаций в сфере природопользования и охраны окружающей среды в настоящее время находится только на этапе становления. Создание правовой базы, более подробно регулирующей экологический контроль со стороны общественных организаций, могло бы значительно ускорить развитие институтов гражданского общества в сфере экологического контроля. К наиболее актуальным современным проблемам в этой сфере можно отнести: отсутствие экологической грамотности и активности населения, давление со стороны заинтересованных коммерческих предприятий, недостаточное финансирование в условиях сокращенной поддержки со стороны международных организаций.

Особенно актуальна реализация региональной экологической политики, которая невозможна без сотрудничества органов власти с общественными организациями экологической направленности. Так, например, опыт Кемеровской области показывает, что к основным направлениям совместной деятельности региональной власти и общественных экологических организаций относятся прежде всего формирование экологической культуры населения (организация тематических мероприятий, проведение образовательных программ) и стимуляция экологической ответственности предприятий (проведение конкурсов среди предприятий региона). Деятельность общественных организаций в сфере экологии всегда сопряжена с сотрудничеством не только с органами региональной и местной власти, но и с политическими партиями, СМИ, т.е. в масштабе региона можно выстроить единую систему институтов государственной власти и гражданского общества, деятельность которых направлена на решение ключевых экологических проблем региона³.

³ *Матвеева Е. В., Несова Е. В.* Экологическая политика органов законодательной власти и общественных организаций в Кемеровской области // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 2. Т. 5. С. 86—91.

Таким образом, сто́ит особенно отметить, что участие институтов гражданского общества в решении экологических проблем сопряжено с развитием экономического инструментария обеспечения реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Примером такого взаимодействия является институт экологической сертификации, который занимает важнейшее место в регулировании деятельности предприятий в странах ЕС и США начиная с середины XX в. Данный институт способствует формированию экологического рынка, становлению системы экологических инвестиций и инноваций, прозрачности природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов и т.д. Однако главным условием эффективности всех этих процессов является соответствующая ориентация потребительского спроса и заинтересованности бизнес-сообщества, т.е. активное участие гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Астафьева О. Е., Авраменко А. А., Питрюк А. В. Основы природопользования : учебник для академического бакалавриата. — М. : Юрайт, 2017.
2. Кириенко А. П., Батурина О. В., Головань С. А. Использование налоговых льгот в регулировании состояния окружающей среды: зарубежный опыт и перспективы в России // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2014. — № 1. — С. 25—34.
3. Матвеева Е. В., Несова Е. В. Экологическая политика органов законодательной власти и общественных организаций в Кемеровской области // Вестник Кемеровского государственного университета. — 2015. — № 2. — Т. 5. — С. 86—91.





**Ольга
Александровна
РОМАНОВА,**

кандидат юридических
наук, доцент кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
romanova_85@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению актуальных вопросов защиты прав граждан на земельные участки при их образовании и определении границ, связанных с установлением предельных размеров земельных участков.

Ключевые слова: земельное законодательство, земельный участок, предельные размеры земельных участков, права граждан, защита прав на земельные участки.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.134-139

O. A. ROMANOVA,

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

romanova_85@inbox.ru

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

SOME URGENT QUESTIONS OF THE PROTECTION OF CITIZENS' RIGHTS TO LAND PLOTS

Review. The article is devoted to review of urgent questions of the protection of citizens' rights to land plots, when it is forming in fixed limits, when the maximum area of land plots is used.

Keywords: land law, land plot, maximum area of land plots, rights of citizens, protection of citizens' rights to land plots.

Вопросы защиты прав граждан на земельные участки связаны в первую очередь с грамотной квалификацией спорного правоотношения, в процессе которой необходимо прежде всего определить, есть ли само нарушение права, подлежащего защите. И если право нарушено, то в чем заключается нарушение и какой способ защиты может восстановить нарушенное право.

К числу одних из самых проблематичных категорий земельных споров, требующих разрешения вопроса о наличии нарушенного права и выбора способа его защиты, относятся споры, связанные с определением границ земельных участков при их уточнении или при образовании новых земельных участков, например путем раздела, выдела в счет земельной доли или объединения. Как правило, такие споры возникают при отказе Росреестра в осуществлении кадастрового учета изменений основных характеристик земельного участка при уточнении границ ранее учтенных земельных участков в первом случае или кадастрового учета

вновь образуемых земельных участков во втором. В обоих случаях юридически значимым обстоятельством, имеющим существенное значение для разрешения данных споров, является наличие установленных минимальных и максимальных размеров земельных участков для соответствующего вида их разрешенного использования¹.

Возможность установления уполномоченными органами власти предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков для определенных видов разрешенного использования или нормирование размеров образуемых земельных участков является одним из способов правового регулирования земельных отношений, отражающих их специфику. Нормативное установление предельных размеров земельных участков обусловлено, во-первых, ограниченностью земельных ресурсов, что приводит к необходимости устанавливать максимальные размеры земельных участков, а во-вторых, — необходимостью обеспечения возможности использовать земельные участки для конкретных целей, что определяет их минимальные размеры.

Однако установление предельных размеров земельных участков приводит к ограничению определенных прав правообладателей земельных участков, в частности к ограничению возможности образовывать новые земельные участки, изменять виды разрешенного использования земельных участков, уточнять характеристики ранее учтенных земельных участков по фактическому их использованию. В связи с этим существует мнение, что нормирование земельных участков создает необоснованные ограничения в реализации права собственности на землю, о чем свидетельствует практика Конституционного Суда РФ в части обращения граждан в Конституционный Суд РФ с заявлениями о признании не соответствующими Конституции РФ положений земельного и градостроительного законодательства, устанавливающих требования к образованию земельных участков и предусматривающих в том числе необходимость соблюдения при образовании и изменении земельных участков установленных предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров².

При этом Конституционный Суд Российской Федерации во всех таких случаях однозначно высказывается, что законодательные требования, касающиеся установления предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров зе-

¹ См.: Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов [и др.]. М., 2016. С. 348. (Бакалавр. Академический курс).

² См., например: определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 186-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Грицай Виктора Давыдовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 22 Закона Краснодарского края «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае»»; определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1598-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Жук Тамары Николаевны и Сенникова Юрия Александровича на нарушение их конституционных прав положением Приложения 3 к Закону Санкт-Петербурга «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга»»; определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2015 № 1689-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Иошкиной Надежды Васильевны на нарушение ее конституционных прав положениями Земельного кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации» // Документы опубликованы не были. СПС «КонсультантПлюс».



мельных участков, направлены на обеспечение рационального использования земель и не могут сами по себе рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан³.

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации еще в постановлении от 23 апреля 2004 г. № 8-П⁴, конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей.

Таким образом, возможность установления определенных правил при образовании и изменении земельных участков в нормативных правовых актах различного уровня направлена в целом на упорядочивание осуществления земельных отношений всеми субъектами в целях обеспечения рационального использования земель в Российской Федерации.

Однако следует признать, что законодательное регулирование порядка нормирования земельных участков далеко от совершенства, что вызывает многочисленные споры на практике. Земельный кодекс РФ в ст. 11.9 устанавливает требования к образованию и изменению земельных участков, одним из которых является соблюдение установленных минимальных и максимальных размеров земельных участков для соответствующего вида разрешенного использования земельного участка. При этом сказано, что предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами, а предельные размеры земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или в отношении которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяются в соответствии с Земельным кодексом, другими федеральными законами⁵. Таким образом, для разрешения спора, возникшего при образовании земельного участка или уточнении его границ, необходимо определить, каким актом, какого органа власти могут или должны устанавливаться его предельные размеры.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1598-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Жук Тамары Николаевны и Сенникова Юрия Александровича на нарушение их конституционных прав положением Приложения 3 к Закону Санкт-Петербурга «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга»».

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

⁵ Земельный кодекс РФ. Пп. 1, 2 ст. 11.9 // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Если земельный участок находится в границах территории, в отношении которой уже утверждены правила землепользования и застройки, и земельный участок подпадает под действие градостроительного регламента, в котором установлены предельные размеры земельных участков, тогда при разрешении споров, связанных с образованием или уточнением границ земельных участков, безусловно применяются данные предельные размеры. Например, при образовании земельных участков путем раздела или выдела в счет доли (долей) в праве общей долевой собственности учитывается минимальный размер, при объединении или перераспределении — максимальный. Несоответствие образуемых земельных участков установленным предельным размерам является законным основанием отказа Росреестра в осуществлении их государственного кадастрового учета и приводит к невозможности осуществить указанные действия. Указанным нормам Земельного кодекса РФ в этом случае корреспондируют нормы Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»⁶ (п. 2 ч. 3 ст. 27), а с 1 января 2017 г. — нормы Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»⁷ (п. 28 ч. 1 ст. 26), в которых несоответствие размера образуемого или измененного земельного участка установленным требованиям к предельным (минимальным или максимальным) размерам земельных участков является основанием приостановления кадастрового учета и его отказа. Судебная практика подтверждает данный вывод и достаточно единообразна.

Другое дело, если в муниципальном образовании, на территории которого находится спорный земельный участок, правила землепользования и застройки еще не утверждены, соответственно, отсутствует градостроительный регламент с установленными предельными размерами земельных участков. В таких муниципальных образованиях, как правило, действуют ранее утвержденные муниципальные акты, регулирующие земельные отношения на их территории, в том числе устанавливающие минимальные и/или максимальные размеры земельных участков для различных видов разрешенного использования. Согласно п. 20 ст. 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸, до утверждения в установленном Градостроительным кодексом РФ порядке правил землепользования и застройки для целей образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, применяются установленные до дня вступления в силу Федерального закона № 171-ФЗ в соответствии со ст. 33 Земельного кодекса РФ предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков.

Поэтому Росреестр применяет соответствующие муниципальные акты (при их наличии) при образовании новых земельных участков, в том числе из находящихся в частной собственности.

Следует обратить внимание, что ст. 33 Земельного кодекса РФ (утратившая силу с 1 марта 2015 г.) предусматривала правила нормирования земельных участков при их предоставлении из государственной или муниципальной собственности

⁶ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

⁷ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377.



(правила заключались в определении уровня нормативного правового акта, которым могли устанавливаться предельные размеры земельных участков именно для их предоставления для указанных целей). Поэтому применение таких предельных размеров для целей образования земельных участков из находящихся в частной собственности не всегда представляется обоснованным, поскольку нормирование предоставления земельных участков не совпадает по своей сути с нормированием размеров образуемых земельных участков в соответствии со ст. 11.9 ЗК РФ. Здесь, по существу, речь идет о разных земельных правоотношениях.

Статья 33 ЗК РФ регулирует действия органов власти по предоставлению земельных участков из государственной или муниципальной собственности и направлена на упорядочивание их деятельности с учетом местных условий и требований законодательства. В статье 11.9 ЗК РФ установлены требования к образованию новых и преобразованию существующих земельных участков, независимо от формы права собственности, исходя из необходимости обеспечить их нормальное использование в соответствии с установленной целью предоставления (разрешенным использованием земельных участков и находящихся на них объектов недвижимости при их наличии). Именно такие размеры по своей правовой природе должны устанавливаться в градостроительных регламентах. В нормативных же правовых актах, принятых в соответствии со ст. 33 ЗК РФ (законах субъектов РФ и муниципальных правовых актах), предельные размеры часто устанавливаются в соответствии со сложившимися традициями предоставления с учетом наличия соответствующих земельных ресурсов, из которых могут быть предоставлены гражданам земельные участки на территории конкретного субъекта РФ или муниципального образования. Такие размеры совсем не обязательно должны отвечать требованиям ст. 11.9 ЗК РФ.

Поэтому правомерность применения установленных предельных размеров указанными актами в случаях образования земельных участков из уже существующих и находящихся в частной собственности вызывает сомнения. Представляется более обоснованным решать вопрос о возможности или невозможности образовывать новые земельные участки из уже существующих (при условии отсутствия правил землепользования и застройки) с учетом всех фактических обстоятельств и требований к образованию, указанных в ст. 11.9 ЗК РФ, исходя из обеспечения сохранения разрешенного использования образуемых земельных участков, местоположения, конфигурации, наличия смежных земельных участков, объектов недвижимости, на нем расположенных, и др. Формальное применение установленных предельных размеров, если в соответствующем акте прямо не указано, что данные размеры применяются и при преобразовании земельных участков, может приводить к необоснованным ущемлениям прав граждан на земельные участки в их возможности решать определенные проблемы, например осуществить раздел имущества между сосособственниками.

Такая позиция встречается и в судебной практике. Суды указывают на то, что нормы предоставления земельных участков, установленные в соответствии со ст. 33 ЗК РФ, применяются необоснованно в отношении образуемого земельного участка, поскольку они регулируют иные правоотношения — по предоставлению земельных участков, в том числе для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства, гражданам в собственность бесплатно из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель.

В случае, когда земельный участок уже находится в частной собственности и приобретен на основании гражданско-правовой сделки, ст. 33 ЗК РФ при определении предельных размеров земельных участков применению не подлежит⁹.

Однако такая позиция более свойственна судам первой и второй инстанций, а если дело доходит до высших инстанций, то здесь к настоящему времени сформировалась более жесткая и формальная позиция. Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016, высказал однозначную позицию, что установленные требования к предельным (минимальным или максимальным) размерам образуемого (измененного) земельного участка распространяются и на случаи образования земельных участков, находящихся в частной собственности. При этом в Обзоре приведен пример законного, по мнению Верховного Суда РФ, отказа органом кадастрового учета в осуществлении кадастрового учета земельного участка, образованного в результате раздела другого земельного участка, на основании несоответствия площади образуемого участка минимальному размеру земельного участка, установленного в соответствии с федеральным законом и иными нормативными правовыми актами. При этом суд первой инстанции удовлетворил требования заявителей, указав, что исходный земельный участок находится в их долевой собственности, в связи с чем требование к предельному минимальному размеру земельного участка применению не подлежит. Однако данное решение было отменено высшей инстанцией, при этом судебная коллегия руководствовалась п. 1 ст. 33 ЗК РФ, действовавшим на момент возникновения спорных правоотношений и рассмотрения дела, п. 2 ч. 3 ст. 27 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» и пришла к выводу о том, что при разделе земельного участка на несколько земельных участков размеры образованных земельных участков не должны быть меньше предельного минимального размера, установленного в соответствии с федеральным законом и муниципальными правовыми актами¹⁰.

То есть Верховный Суд РФ в настоящее время не дифференцирует отношения в сфере нормирования предельных размеров земельных участков применительно к разрешению рассматриваемых споров. Представляется, что формирование данной позиции обусловлено стремлением к достижению единообразия судебной практики в сфере кадастрового учета земельных участков и отражает возможность неоднозначного толкования норм земельного законодательства, регулирующих соответствующие отношения. Однако такой подход не учитывает конкретных обстоятельств при разрешении подобных споров и может приводить к не вполне обоснованному ужесточению и формализации отношений в сфере образования земельных участков и в определенных случаях — к нарушению прав граждан без возможности их защиты. Сложившаяся ситуация может быть преодолена только путем детального урегулирования порядка нормирования размеров земельных участков в зависимости от целей нормирования.

⁹ См.: письмо Росреестра от 29.11.2012 № 14-9879-ГЕ «Об анализе судебной практики» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс»

¹⁰ См.: Обзор судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».





**Сергей
Николаевич
РУСИН,**

кандидат юридических
наук, доцент,
доцент кафедры
экологического
и земельного права
юридического факультета
МГУ имени М.В.Ломоносова
and@law.msu.ru
119991, Россия, г. Москва,
Ленинские горы, д. 1

ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПОСРЕДСТВОМ ФОРМИРОВАНИЯ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. В статье исследуется система целей и задач экологической политики. Предлагается выделить перспективных, среднесрочных и краткосрочных целей, а также задач по их достижению. Дается критическая оценка целей экологической политики, содержащихся в документах государственного стратегического планирования. Оценивается возможность повышения эффективности защиты прав граждан в сфере природопользования и охраны окружающей среды посредством формирования указанных целей.

Ключевые слова: экологическая политика, целеполагание, перспективные, среднесрочные, краткосрочные цели, задачи, права граждан.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.140-147

S. N. RUSIN,

Assistant Professor of the Environmental
and Land Law Department at the Faculty
of Law of M.V. Lomonosov Moscow State University
and@law.msu.ru
119991, Russia, Moscow, leninskie gory, d., p. 1. 13

PROTECTION OF CITIZENS ' RIGHTS IN THE SPHERE OF NATURE MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION THROUGH THE ESTABLISHMENT OF GOALS AND OBJECTIVES OF THE ENVIRONMENTAL POLICY

Review. The article deals with the system of goals and objectives of environmental policy. Proposed allocation perspective, medium-and short-term objectives as well as objectives to achieve them. Provides critical appraisal of environmental policy objectives contained in documents of the State strategic planning. Evaluated the possibility of enhancing the effectiveness of the protection of citizens' rights in the field of environmental management and protection through the formation of the goals.

Keywords: environmental policy, purpose, perspective, medium-and short-term objectives, the rights of citizens.

Цель и целеполагание являются основой развития любых осознанных социальных процессов, в том числе политики. Не является исключением и политика экологическая. Ее научное осмысление, в том числе с позиции права, невозможно без уяснения целей, которые определяют и задачи, вытекающие из установленных целей, и само содержание этой политики.

Социология утверждает, что цель не может возникнуть из ничего: нужен мотив, а мотив — это стремление удовлетворить некоторую потребность. Но цель образуется только при встрече мотива со средствами. Таким образом, должна существовать цепочка: потребность — мотив — цель — видение результата — пути и средства достижения результата — результат, в центре которой находится цель¹. С одной стороны, цель не может появиться раньше потребности и мотива, с другой стороны, цель образуется только при встрече мотива со средствами (ресурсами, условиями, возможностями), то есть при оценке способов удовлетворения соответствующей потребности².

Изложенное позволяет утверждать, что основу деятельности любой социальной организации образует целеполагание — формулирование основной цели на основе выявленных потребностей и, исходя из нее, постановка необходимого комплекса подцелей — дерева целей. «Целеполагание — первичная фаза управления, выработки и принятия решений, заключающаяся в постановке генеральной цели и совокупности целей (дерева целей) в соответствии с сущностью и характером решаемых проблем, назначением (миссией) системы, стратегическими установками»³.

Преломляя изложенные теоретические построения применительно к целям экологической политики, можно выстроить следующую цепочку выводов. Основной причиной появления экологической политики, вычленения ее из других политик является, конечно же, экологический кризис. Международным сообществом и национальными государствами, в том числе Россией, осознана потребность в преодолении этого кризиса. Побудительным мотивом, обусловившим формирование потребности, является желание сохранить жизнепригодное для человека состояние природной среды. Человечество полагает, что в его арсенале имеются соответствующие средства для преодоления кризиса и сохранения природной среды в состоянии, обеспечивающем его существование и дальнейшее развитие. Таким образом, наличие сформированных потребностей, мотива и средств обуславливают возможность и необходимость формулирования целей экологической политики.

В настоящее время единое их понимание отсутствует. Научные точки зрения на цели экологической политики зависят от позиции ученых, являющихся представителями различных направлений научных знаний.

Очень часто цель экологической политики понимается очень широко: как создание условий для гармоничного, сбалансированного развития природы,

¹ Жемчужов А. М. Цель и целеполагание в теории социальной организации // Проблемы экономики и менеджмента. 2012. № 4. С. 6—13.

² Пригожин А. И. Современная социология организаций. М., 1995. 296 с.

³ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2006. 495 с.



общества и экономики⁴, как поддержание целостности природных систем и их жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, здоровья населения и обеспечения экологической безопасности страны⁵, как значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств⁶.

О. П. Буйлов и А. С. Шилов считают, что основными целями экологической политики являются: экологизация всех отраслей экономики, рациональное использование производственного потенциала и возобновляемых природных ресурсов; уменьшение антропогенного загрязнения биосферы; повышение биологической продуктивности естественных и искусственных экосистем; усиление эффективности природоохранных мероприятий; сохранение природного генофонда и биоразнообразия; создание системы экологического управления социально-экономическими процессами; обеспечение экологической безопасности и сохранение здоровья населения, ликвидация накопленного экологического ущерба, уменьшение экологического следа социума, профилактика экологического терроризма⁷. Они выделяют также ближайшую и главную цель — добиться, чтобы экономический рост происходил без увеличения антропогенной нагрузки на окружающую среду, без нарушения механизмов саморегуляции биосферы. Только в этом случае, пишут ученые, удастся предотвратить биосферный кризис, обеспечить экономическую эффективность социального производства в долгосрочной перспективе и развитие экосправедливого мирового рынка.

Стратегической целью государственной экологической политики, по мнению А. К. Голиченкова, является 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 страны⁸.

Можно согласиться с таким пониманием цели. Оно отражает потребность преодоления экологического кризиса, грозящего уничтожением человека как биологического вида. Вместе с тем требуются и некоторые уточнения.

⁴ Портал «ЭкоДело». URL: http://ecodelo.org/3671-ekologicheskaya_politika_printsipy_formirovaniya_i_realizatsii-ustoichivoe_razvitiye.

⁵ Чхутиашвили Л. В. Актуальные вопросы подготовки экологических аудиторов как специалистов по охране окружающей среды // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 6. С. 712—715.

⁶ Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Теоретические проблемы формирования концепции государственной политики и стратегии в сфере правового обеспечения рационального природопользования и совершенствования природоресурсного законодательства в контексте обеспечения национальной безопасности России // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1. С. 32—39.

⁷ Буйлов О. П., Шилов А. С. Политическая экология : монография. М., Saarbruchen (Deutschland) : Lambert Academic Publishing, 2015. С. 128.

⁸ Голиченков А. К. Экологическое право России : Словарь юридических терминов : учеб. пособие. 3-е изд., доп. М. : Городец, 2016. С. 60.

Современные представления о роли человека и человеческой цивилизации в воздействии на процессы в биосфере требуют, чтобы и международная, и национальная экологическая политика своей главной (стратегической) целью имела сохранение природы как самостоятельной ценности⁹, а не только в связи с выполнением ею жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества.

Такие выводы делаются учеными, ведущими исследования в области как социальных, так и естественных наук. Анализируя возможность и необходимость создания наднационального органа, который проводил бы в жизнь централизованную программу стабилизации окружающей среды, авторы книги «Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России»¹⁰ отмечают, что такая программа должна проводиться в интересах прежде всего самой биосферы (а значит, и человечества в целом), а не отдельных геополитических, этнических, корпоративных и других группировок. М. М. Бринчук не устает в своих работах из раза в раз возвращаться к мысли о том, что природное признается изначально самоценным, имеющим право на существование «просто так», вне зависимости от полезности или бесполезности и даже вредности для человека. Человек не собственник природы, а один из членов природного сообщества. Целью взаимодействия с природой является оптимальное удовлетворение как потребностей человека, так и потребностей всего природного сообщества¹¹.

С этим выводом коррелирует еще один, касающийся необходимости отражения в целеполагании экологической политики (как системе целей) необходимости формирования экологического мировоззрения. Именно оно содержит в себе основные побудительные мотивы изменения парадигмы современного развития: от общества потребления — к обществу с сознательным ограничением своих потребностей, приоритетом духовных ценностей перед материальными.

В. И. Данилов-Данильян, К. С. Лосев, И. Е. Рейф отмечают в связи с оценкой возможности этической трансформации современного человека, что нынешнее поколение стоит перед беспрецедентным экологическим вызовом. Потребность пересоздать свою этику применительно к задачам сбережения природы представляет собой объективно действующую, а не выдуманную в кабинетах потребность¹². В этом же аспекте следует оценивать и суждения О. С. Колбасова о приоритетности всеобщей охраны природы, природных ресурсов перед их потреблением и разделом между собственниками¹³, В. В. Петрова о необходимости перестройки потребительского отношения к природе, «экологической революции мышления человека»¹⁴.

⁹ Адресатом этих целей, «выгодоприобретателем», в интересах которого осуществляется политика, должна быть сама природа, природная среда.

¹⁰ Данилов-Данильян В. И., Лосев К. С., Рейф И. Е. Перед главным вызовом цивилизации: взгляд из России. М. : Инфра-М, 2009. С. 195.

¹¹ Бринчук М. М. Законы природы и общества : монография : в 2 ч. М. : Юрлитинформ, 2015. Ч. 2. С. 254.

¹² Данилов-Данильян В. И., Лосев К. С., Рейф И. Е. Указ. соч. С. 203.

¹³ Колбасов О. С. Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 89—90.

¹⁴ Петров В. В. Экологическое право России : учебник для вузов. М. : Бек, 1995. С. 25.



Изложенное не отвергает роли и значения целей экологической политики для создания и развития условий для защиты экологических прав граждан. Человек, будучи включенным в природную среду, являющуюся основой его жизни и деятельности, может обеспечить ее жизнеспособность только путем сбережения природы.

Недостатком современных представлений о целях, находящих выражение также в практической деятельности органов исполнительной власти и судов, является то обстоятельство, что защита экологических прав граждан оказывается на периферии их внимания и практики правоприменения.

Проблема целеполагания в экологической политике заключается не только лишь в многообразии суждений о главной (стратегической) и иных ее целях. Не менее, а может быть, и более важным обстоятельством является отсутствие в доктрине и в Основах государственной политики в области экологического развития (далее — Основы) представлений о системе целей политики. Это не позволяет вычленить приоритеты, установить соотношение между заявленными целями, последовательность их достижения.

Представляется целесообразным определение целей экологической политики на разные сроки. Можно предложить разработку перспективных (выделив среди них стратегическую цель), среднесрочных и краткосрочных целей¹⁵.

Применительно к краткосрочным целям разрабатывается система задач по их достижению, мер по решению этих задач. Реализация мер достигается путем формирования компетенций органов государственной власти, других субъектов реализации экологической политики. И меры, и компетенции должны быть оформлены соответствующими предписаниями нормативных правовых актов.

Приоритетными краткосрочными целями экологической политики должно стать достижение перелома в борьбе с загрязнением природной среды отходами, сточными загрязненными водами, а также ликвидация накопленного экологического ущерба. Важнейшими мерами могут быть программы по сокращению отходов производства и потребления, созданию инфраструктуры для переработки отходов, размещения на высокотехнологичных полигонах тех их остатков, которые невозможно повторно использовать или переработать. Следующие группы мер должны быть направлены на снижение потребления воды и надлежащую очистку стоков. Строительство канализационных систем, современных очистных сооружений во всех населенных пунктах России сможет стремительно изменить ситуацию с состоянием вод и водных объектов.

К числу первоочередных могут быть отнесены и иные задачи государственной политики в области экологического развития, содержащиеся в Основах.

Ресурсовая составляющая экологической политики, ориентированной на краткосрочные цели, может предполагать стабилизацию объемов добычи и использования минеральных и биологических ресурсов.

Долгосрочные цели экологической политики должны быть определены с учетом тенденций развития глобальной экологической ситуации, мира и экономики. Здесь должны найти место цели, вытекающие из названных выше тенденций, а также иных. Задачи по достижению указанных целей должны стать предметом научных изысканий (в том числе в области права). Конкретные меры по решению

¹⁵ Русин С. Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 14.

этих задач должны разрабатываться к моменту, когда цели из перспективных будут переходить в разряд среднесрочных. К этому времени следует представлять и предложения по правовым средствам реализации указанных целей экологической политики.

Такая позиция предполагает необходимость выверенного подхода к определению среднесрочных целей и задач экологической политики. Их определение должно повлечь за собой разработку комплекса мер по реализации. Перечень и содержание этих мер должны быть научно обоснованы, обеспечены организационно, финансово, материально и юридически ко времени перехода задач из категории среднесрочных в краткосрочные.

Предложенный подход позволяет не только методологически выверенно структурировать систему целей как теоретическое построение, но и найти в ней место для целей экологической политики, закрепленных в Основах, несоответствие которых доктринальным представлениям уже отмечалось.

Основываясь на изложенном, предлагаем следующую систему целей экологической политики.

Стратегическая цель — сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для биосферы и общества.

В качестве перспективной цели может быть определено достижение устойчивого развития общества.

Среднесрочные и краткосрочные цели могут быть выявлены в результате анализа целей, содержащихся в Основах: сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Выделить среди них краткосрочные цели можно, используя объективный критерий, который дает нам в руки сам документ, содержащий формулировку целей политики (раздел II Основ), задач, направленных на их достижение (раздел III Основ), механизмов решения этих задач (раздел IV Основ), а также план действий по реализации Основ (далее также — План действий), который должен быть утвержден Правительством РФ¹⁶.

Включение в План действий мероприятий по решению задач, направленных на достижение определенных целей, позволяет отнести эти цели к краткосрочным, наиболее насущным, — таким, достижение которых является делом сегодняшнего дня в силу сложившихся социальных, экономических, политических, правовых и иных условий.

К данным мероприятиям относятся и основные приоритеты Года экологии: утилизация бытовых отходов, развитие особо охраняемых природных территорий, сохранение редких видов диких животных, водных объектов, охрана уникальных экосистем озера Байкал, сохранение и восстановление лесного фонда, обеспечение экологической безопасности в Арктике.

¹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7561.



Защита экологических прав граждан должна найти свое место именно среди краткосрочных целей. Ими могут быть, например, обязательность учета обращений граждан о проблемах территорий в связи с размещением отходов, наличием накопленного экологического ущерба, доступностью пользования водными объектами, лесами и другими природными объектами; формирование практики работы судов по рассмотрению дел, возникающих в связи с такими обращениями и др.

Не может являться целью экологической политики сформулированная в Основах стратегическая цель — решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики. Это цель социально-экономической политики, что напрямую следует из Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁷. Им устанавливается (ст. 3), что цель социально-экономического развития — состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями (п. 13); задача социально-экономического развития — комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития (п. 14); результат социально-экономического развития — фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями (п. 15).

Вне всякого сомнения, являясь частью общей государственной политики (будем иметь в виду именно ее), экологическая политика не может быть оторвана от ее главной (на современном этапе) цели — достижения уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан¹⁸. Поэтому достижение целей экологической политики должно обеспечивать реализацию и главной цели государственной политики. Но нужно отчетливо понимать, что эта цель является главной в современной ситуации, сейчас. Она не может быть главной перспективной, а тем более стратегической целью. Перспективная цель социально-экономической политики, исходя из общемировых тенденций развития человеческой цивилизации, — обеспечение устойчивого развития. Поэтому акценты в понимании этих взаимосвязанных явлений должны быть сдвинуты: совокупность всех политик обеспечивает на современном этапе достижение главной цели, но не за счет экономизации экологической политики, а за счет экологизации политики экономической (социально-экономической).

Особняком стоит цель, связанная с формированием экологического мировоззрения. Она должна присутствовать во всех группах целей. В краткосрочных она

¹⁷ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

может быть сформулирована как развитие экологического воспитания и образования, направленных на формирование экологической культуры. Достижение ее обеспечивается и средствами права: не только в смысле закрепления в нем требований об организации экологического воспитания и образования, но и путем формирования правовой культуры, экологического правосознания.

Достижение этой цели также напрямую связано с защитой экологических прав граждан. Экологическая культура и экологическое правосознание должностных лиц, принимающих экологически значимые решения, рассматривающих соответствующие обращения граждан, судей, разрешающих дела, является нравственной основой их поведения и принимаемых решений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бринчук М. М.* Законы природы и общества: монография : в 2 ч. — М. : Юрлитинформ, 2015. — Ч. 2.
2. *Буйлов О. П., Шилов А. С.* Политическая экология : монография. — М., Saarbruchen : Lambert Academic Publishing, 2015.
3. *Голиченков А. К.* Экологическое право России : Словарь юридических терминов : учебное пособие. — 3-е изд., доп. — М. : Городец, 2016.
4. *Данилов-Данильян В. И., Лосев К. С., Рейф И. Е.* Перед главным вызовом цивилизации: взгляд из России. — М. : Инфра-М, 2009.
5. *Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б.* Теоретические проблемы формирования концепции государственной политики и стратегии в сфере правового обеспечения рационального природопользования и совершенствования природоресурсного законодательства в контексте обеспечения национальной безопасности России // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 1.
6. *Жемчужов А. М.* Цель и целеполагание в теории социальной организации // Проблемы экономики и менеджмента. — 2012. — № 4.
7. *Колбасов О. С.* Завещание экологам // Журнал российского права. — 2000. — № 5/6.
8. *Петров В. В.* Экологическое право России : учебник для вузов. — М. : Бек, 1995.
9. *Пригожин А. И.* Современная социология организаций.— М., 1995. — 296 с.
10. *Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.* Современный экономический словарь. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2006. — 495 с.
11. *Русин С. Н.* Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. — 2016. — № 3.
12. *Чхутиашвили Л. В.* Актуальные вопросы подготовки экологических аудиторов как специалистов по охране окружающей среды // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 6.





**Федор
Полиектович
РУМЯНЦЕВ,**

доктор юридических наук,
профессор,
заведующий кафедрой
гражданского права
и гражданского процесса
Нижегородского
государственного
архитектурно-строитель-
ного университета
odo-328@mail.ru
603950, Россия,
г. Нижний Новгород,
Ильинская ул., д. 65

О ЗАЩИТЕ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЛЕСНЫХ УЧАСТКОВ ПОД ЦЕЛИ СТРОИТЕЛЬСТВА И ЭКСПЛУАТАЦИИ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ

Аннотация. Анализируются положения ст. 43—46 Лесного кодекса Российской Федерации по предоставлению лесных участков под строительство и эксплуатацию линейных объектов. Раскрываются недостатки законодательного обеспечения защиты государственных интересов при реализации древесины с отводимых под указанные цели земельных участков, предлагаются способы оптимизации нормативного регулирования данной сферы правоотношений.

Ключевые слова: лесной участок, предоставление без аукциона, линейный объект, реализация, лесная древесина.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.148-150

F. P. RUMYANTSEV,

Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil Law and civil process
of Nizhny Novgorod State Architectural and Construction university

odo-328@mail.ru

603950, Russia, Nizhny Novgorod, Il'inskaya str., 65

ON THE PROTECTION OF PUBLIC INTEREST IN THE PROVISION OF FOREST LAND FOR PURPOSES OF CONSTRUCTION AND OPERATION OF LINEAR OBJECTS

Review. Analyzes the provisions of art. 43—46 of the Forest Code of the Russian Federation on granting of forest plots for construction and exploitation of linear objects. Reveals the shortcomings of the legislative ensure the protection of the public interest in the implementation of wood allocated for these purposes land, suggests ways to optimize regulatory control of the sphere of legal relations.

Keywords: forest area, without the provision of the auction, linear object, the implementation, the forest wood.

Для значительного количества видов использования лесов, конкретизация которых предусмотрена ст. 25 Лесного кодекса РФ 2007 г.¹ (данный факт следует отметить как существенное достоинство по сравнению с ранее

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

существовавшей классификацией видов лесопользования по Лесному кодексу РФ 1997 г.), законодатель предусмотрел несколько способов предоставления лесных участков.

В тех случаях, когда целями предоставления лесных участков являются строительство, реконструкция и эксплуатация линий электропередач, газо-нефтепроводов, линий связи, прокладка новых и расширение существующих дорог различных категорий и назначений, проведение поисковых геологоразведывательных работ, непосредственно сама разработка разведанных месторождений полезных ископаемых, строительство и эксплуатация гидроэлектростанций, водохранилищ и иных подобного рода объектов, договор аренды заключается перед проведением аукциона (ч. 3 ст. 74 ЛК РФ). В перечисленных видах права лесопользования, предоставленные участки, по нашему мнению, следует именовать «квазилесными», поскольку они выходят из оборота как лесной ресурс и не вполне подпадают под легальное определение леса, предусмотренное ст. 5 ЛК РФ ни как часть экологической системы (основная рекреационная функция утрачена целью предоставления), ни как природный ресурс (лесная древесина вырублена и отчуждена). Как справедливо отмечает О. А. Зиновьева, в ЛК РФ 2007 г. преобладающим выступает заявительный порядок возникновения права лесопользования². В большинстве случаев договоры аренды лесных участков заключаются на основании аукционов, проводимых органами государственной власти или органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями³.

При безаукционном предоставлении лесных участков под цели, предусмотренные ст. 43—46 ЛК РФ, лесная древесина, заготовленная с этих участков, не передается в собственность заявителям, а остается, согласно ч. 2 ст. 20 ЛК РФ, в федеральной государственной собственности. Регулирование процедуры по распоряжению такой лесной древесиной закреплено в правилах, утвержденных постановлением Правительства РФ от 23.07.2009 № 604 «О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43—46 Лесного кодекса Российской Федерации»⁴.

Считаем такой подход законодателя не вполне рациональным по следующим основаниям. Лесная древесина всегда была и будет товаром высокой ликвидности, и любая организация, для которой предоставляются лесные участки, без затруднений осуществит коммерческую реализацию заготовленной на этих участках деловой и дровяной древесины. Если государство не планирует вырубленную с предоставленных под линейные объекты лесных участков деловую древесину каким-либо способом капитализировать либо использовать под реализацию федеральных или региональных государственных целевых программ, то целесообразнее будет продать ее на корню, а не спустя какое-то время после того, как она будет вырублена подрядной организацией, которую, как правило, нанимает организация-заявитель, после последующей процедуры ее приемки

² Зиновьева О. А. Новое лесное законодательство // Экологическое право. 2008. № 8. С. 25.

³ Разрешительная система в Российской Федерации : научно-практическое пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев ; ИЗИСП при Правительстве РФ. М. : Инфра-М, 2015 (автор § 3 гл. 6 — Ю. И. Щуплецова).

⁴ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3840.



территориальным управлением Росимущества, проведения аукциона по ее продаже через заключение договоров купли-продажи лесных насаждений. В течение всего этого периода часть заготовленной древесины, как показывает практика, расхищается «черными лесорубами», а оставшаяся на несколько месяцев на просеке древесина заметно теряет в своих товарных качествах, что существенно снизит аукционную цену ее продажи. В итоге государство не дополучит в федеральный бюджет денежные средства из-за неэффективного распоряжения федеральной лесной собственностью.

Вызывает неоднозначное отношение норма п. 24 постановления Правительства РФ от 23.07.2009 № 604 о передаче выкупленной через аукцион лесной древесины без оформления акта приема-передачи. Считаем, что данная норма значительно снижает прозрачность государственного учета и контроля за движением товарно-материальных ценностей — деловой древесины, заготовленной на лесных участках, выделяемых для строительства и эксплуатации линейных объектов.

В заключение считаю возможным предложить изменить действующую правовую регламентацию определения правовой судьбы лесного ресурса, произрастающего на предоставляемом для строительства и эксплуатации линейных объектов земельном участке, руководствуясь принципом единства правовой судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, предусмотренным п. 5 ч. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ. Убеждены, что в этом случае государственные интересы будут обеспечены значительно эффективнее, а гарантии пополнения федерального бюджета от использования лесного национального ресурса будут усилены.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зиновьева О. А.* Новое лесное законодательство // Экологическое право. — 2008. — № 8. — С. 25.
2. Разрешительная система в Российской Федерации : научно-практическое пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев ; ИЗИСП при Правительстве РФ. — М. : Инфра-М, 2015.

ДОСРОЧНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Аннотация. Статья исследует досрочное прекращение права пользования недрами как один из инструментов правового регулирования недропользования, а именно юридическую сущность досрочного прекращения права пользования недрами в качестве механизма юридической ответственности согласно Закону РФ «О недрах». В исследовании проанализированы научные точки зрения, правоприменительная и судебная практика.

Ключевые слова: недра, недропользование, юридическая ответственность, анализ судебной практики, досрочное прекращение права пользования недрами.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.151-157

D. V. SPIRIDONOV,

PhD, Lecturer in Environmental and and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

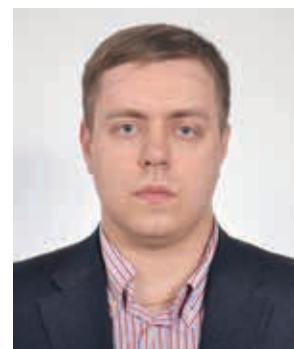
denis.spiridonov.rgsp@mail.ru

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

EARLY TERMINATION OF SUBSOIL USE RIGHTS AS ONE OF THE MECHANISMS OF THE LEGAL REGULATION OF SUBSOIL USE

Review. This article explores the early termination of subsoil use — as a tool for the legal regulation of subsoil use, namely the legal nature of the early termination of subsoil use rights as the legal liability of the mechanism according to the Law of the Russian Federation «On Subsoil». The study analyzed how scientific point of view, as well as law enforcement and judicial practice.

Keywords: mineral resources, subsoil use, legal liability, analysis of judicial practice, the early termination of mineral rights.



**Денис
Вадимович
СПИРИДОНОВ,**

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
denis.spiridonov.rgsp@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

По общему правилу пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или досрочно прекращено по решению органа, предоставившего лицензию. Все названные правовые механизмы воздействия в рамках лицензии на право пользования недрами имеют различный правовой режим и последствия на недропользователя. Общие основания для ограничения, при-

© Д. В. Спиридонов, 2017

остановления и прекращения права пользования недрами перечислены в ст. 20 Закона РФ «О недрах»¹, перечень их закрыт.

В статье 104 Модельного кодекса о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ² указано на этот счет, что если владелец лицензии не приступил к пользованию недрами в установленных объемах и принятые сроки или нарушает условия пользования недрами, то ему направляется уведомление о возможном аннулировании лицензии. Если владельцем лицензии в течение трех месяцев со дня получения уведомления не реализуются должные меры, принимается решение о прекращении действия лицензии на пользование недрами.

В пункте 2 указанного документа указывается на то, что если владелец лицензии в течение двух лет не проводил в установленных объемах работы, предусмотренные лицензией, либо передавал выполнение возложенных на него видов деятельности другим лицам, то право на пользование недрами может быть прекращено.

Отметим, что в Модельном кодексе не указывается, что именно следует понимать под ограничением, приостановлением и прекращением права пользования недрами. На основании ст. 20 Закона РФ «О недрах» и действующего Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1³, можно сделать вывод, что прекращение права пользования недрами охватывает как само прекращение этого права, так и приостановление или ограничение права недропользования. Позволим себе выделить следующие смысловые аспекты перечисленных правовых инструментов воздействия на недропользователя.

Прежде всего рассмотрим различные аспекты термина «прекращение права пользования недрами». Немногочисленные исследователи, изучающие данный вопрос, выделяют основные черты, присущие этому институту.

Так, М. В. Дудиков отмечает, что данный механизм представляет собой «волеизъявление государства»⁴, мотивируя это тем, что государство, прекращая право пользования недрами, стоит на охране государственных, в том числе публичных, интересов, прав граждан и юридических лиц, а также субъектов предпринимательской деятельности — пользователей недр и, как следствие, воспроизводства минерально-сырьевой базы страны.

Далее М. В. Дудиков отмечает, что прекращение права пользования недрами представляет собой прекращение правоотношений, определенных законодательством Российской Федерации о недрах и установленных в лицензии на

¹ Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 834.

² Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 7 декабря 2002 г. № 20-8) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. 2003. № 30.

³ Постановление Верховного Суда РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1917.

⁴ Дудиков М. В. Прекращение права пользования недрами : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 24.

пользование недрами⁵. На наш взгляд, под этим понимается разрыв отношений между недропользователем и государством, которые ранее были зафиксированы в лицензии, или переход их в иное русло.

Напоминаем, что Закон РФ «О недрах» в ст. 20 исходит из того, что прекращение права пользования недрами охватывает как само прекращение этого права, так и приостановление или ограничение права недропользования.

Продолжая поиск содержательных характеристик и сущности прекращения права пользования недрами, следует заметить, что прекращение представляет собой окончание правоотношений, которые не только определены законодательно, но и подкреплены соответствующим разрешением на освоение и разработку недр — лицензией, выданной уполномоченным органом власти. М. В. Дудиков поддерживает законодательное «объединенное» закрепление ограничения, приостановления и прекращения права пользования недрами. Ученый также отмечает, что такое утверждение базируется на одной из особенностей пользования недрами, которая не получила своего отражения в законодательстве Российской Федерации о недрах. Ее специфика обусловлена тем, что при прекращении технологического процесса недропользования воздействие на недра как на элемент комплексной системы окружающей среды, как правило, многократно увеличивается⁶.

Резюмируя вышесказанное, хочется отметить, что данный институт оказывает значительное влияние на защиту государственных интересов, прав граждан и юридических лиц, а также повышает вероятность более эффективного использования недр, т.е. преследует юридически значимую цель.

В статьях 11—12 Закона РФ «О недрах» закреплена возможность изменения условий пользования недрами. В контексте прекращения права недропользования важно понимать различия между терминами «изменение» и «прекращение». Еще Н. Б. Мухитдинов обратил внимание на то, что различия между данными понятиями нельзя игнорировать, поскольку в них заключена «обязательная предпосылка правильного понимания задач и особенностей правового регулирования отношений по пользованию недрами»⁷.

Ввиду этого при разграничении понятий «прекращение права недропользования» и «изменение условий пользования недрами» необходимо учитывать факт государственной регистрации изменений. То есть если государственная регистрация изменений состоялась, то имело место прекращение права пользования недрами, поскольку изменился режим недропользования. Отсутствие регистрации свидетельствует о том, что существует изменение условий пользования недрами.

Так, ограничением права недропользования следует считать постоянный или временный запрет на осуществление определенных видов деятельности, непосредственно связанных с правом пользования недрами. Предполагается, что приостановлением является временное прекращение всех работ, которые связаны с недропользованием, на определенный срок. Прекращение — невозможность

⁵ Дудиков М. В. Прекращение права пользования недрами. С. 25.

⁶ Дудиков М. В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами // Экологическое право. 2006. № 2. С. 45.

⁷ Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972. С. 308.



осуществления всех видов деятельности на отведенном участке недр, включая получение определенной продукции, но исключая возможность выполнения ликвидационных и рекультивационных мероприятий.

Существует еще особый правовой инструмент воздействия на пользователя недрами — досрочное прекращение права пользования недрами. Досрочное прекращение — прекращение правоотношений между пользователем недр и государством до истечения срока действия лицензии, именно этот институт интересует нас более всего в рамках вопросов о юридической ответственности.

К основаниям досрочного прекращения права пользования недрами, связанным с нарушением прав недропользования, следует отнести нормы ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах». Так, это право может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случаях:

- 1) нарушения пользователем недр существенных условий лицензии (п. 2);
- 2) систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами (п. 3);
- 3) если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах (п. 5);
- 4) непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, или представления недостоверной информации (п. 8).

Что из представленного условия существенно, а что не существенно, законодатель не уточняет, это отдается на откуп правоприменителям.

Условия, непосредственно прописанные в лицензионном соглашении, признаются существенными. Досрочное прекращение права пользования недрами по причине нарушения существенных условий лицензионного соглашения фактически представляет собой расторжение договорных отношений и влечет наступление определенных гражданско-правовых последствий, в том числе в виде аннулирования (прекращения) ранее выданной лицензии⁸.

При этом судом обычно рассматриваются обстоятельства, которые могли объективно помешать недропользователю исполнить свои обязательства, при этом перечень таких обстоятельств является открытым. К ним могут быть отнесены любые чрезвычайные события и обстоятельства, которые лицо не могло предвидеть и предотвратить при соблюдении той степени заботливости и осмотрительности, которая от него требовалась. В совокупности с такими обстоятельствами суды часто оценивают срок владения лицензией на право пользования недрами и его соотношение со сроком выполнения условий лицензионного соглашения⁹.

⁸ См., например: постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 11 января 2013 года по делу № А19-5383/2012, ФАС Дальневосточного округа от 28 марта 2012 года № Ф03-614/2012 по делу № А04-2805/2011, ФАС Северо-Кавказского округа от 24 декабря 2012 года по делу № А32-9540/2012.

⁹ См., например: определение ВАС РФ от 31 мая 2011 года № ВАС-3866/11 по делу № А26-3826/2010, постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 27 декабря 2012 года по делу № А45-13219/2012, ФАС Московского округа от 15 марта 2010 года № КА-А40/2060-10 по делу № А40-48795/09-17-335, ФАС Северо-Кавказского округа от 24 декабря 2012 года по делу № А32-9540/2012.

Поддерживая данную позицию, Конституционный Суд РФ в определении от 21 декабря 2011 г. № 1862-О-О указал, что заявитель вправе ссылаться в обоснование своих доводов на фактические обстоятельства, которые объективно препятствовали ему надлежащим образом исполнить обязательства в сфере недропользования¹⁰.

Вместе с тем анализ существующей в настоящий момент практики арбитражных судов позволяет выделить ряд обстоятельств, которые не могут быть отнесены к обстоятельствам, исключающим ответственность недропользователя за нарушение условий лицензии.

Таким образом, как мы видим, несмотря на отсутствие в законодательстве, судебная практика достаточно подробно восполняет данный пробел.

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 20 Закона Российской Федерации «О недрах» право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случае систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами. Порядок осуществления указанных мероприятий аналогичен порядку досрочного прекращения при нарушении пользователем недр существенных условий лицензии. Отличие состоит в том, что основание, предусмотренное п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона Российской Федерации «О недрах», составляет единичное нарушение условий лицензирования, а основание, предусмотренное этой нормой права, — совокупность действий недропользователя, совершение им нарушений систематически.

Нередки случаи, когда недропользователь, получив лицензию, своевременно не приступает к работе и годами систематически нарушает условия лицензии. В частности, ООО получило лицензию на право пользования недрами в 1999 г. В этом же году предприятие добыло 2 т породы для доработки технологии обогащения современными методами. Затем, подготовив и утвердив рабочий проект на разработку месторождения, практически прекратило свою деятельность в части недропользования. При натурном обследовании лицензионного участка по координатам, указанным в документах, выявлено, что на участке недропользования не ведется никаких работ, ООО не приступало к добыче полезного ископаемого, на выделенном ему участке был только вырублен лес. По состоянию на 2015 г. 40—50 % обследованной территории покрыто молодой порослью осины и березы, возраст которой составляет около 5—8 лет.

Другой пример. При условии завершения геологического изучения участка в установленный срок (в течение 1997—1998 гг.) и представления геологических материалов на государственную экспертизу в территориальную комиссию по запасам до 30 ноября 1998 г. ЗАО за период более 13 лет геологическое изучение не выполнило. Помимо этого, траншея для валового опробования глубиной 6 м имеет удлинненную неправильную форму с расширением до 15—25 м в устье. Борта ее затронуты оползневыми явлениями и участками происходит самозарастание травой. Траншея на момент проверки частично заполнена водой.

По результатам проведенных проверок Росприроднадзором была инициирована процедура досрочного прекращения права пользования недрами, предо-

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1862-О-О // СПС «КонсультантПлюс».



ставленного ООО и ЗАО. В итоге указанные пользователи недр лишены этого права в связи с нарушением существенных условий лицензий.

Таким образом, характерно то, что для перечисленных выше случаев достаточно самого факта наличия нарушения и не требуются доказательств установленного вреда и причинной связи между нарушением и последствиями такого нарушения. М. В. Дудиков отмечает, что «такая жесткость обусловлена особенностями горных предприятий как производственного комплекса»¹¹. Невозможно не согласиться с этим утверждением, поскольку горные предприятия всегда выступали источником повышенной опасности как для людей, так и для окружающей среды.

Право пользования недрами также может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию, в случаях:

- 1) возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами;
- 2) возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийных бедствий, военных действий и др.);
- 3) ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование;
- 4) по инициативе владельца лицензии;
- 5) по инициативе недропользователя по его заявлению.

В силу п. 15.3, 15.7—15.9 Положения о порядке лицензирования пользования недрами при возникновении непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами, пользование недрами прекращается немедленно после принятия решения с одновременным письменным уведомлением об этом пользователя недр. Ликвидация или консервация предприятия производятся в порядке, установленном действующим законодательством. Расходы на консервацию и ликвидацию предприятия несет пользователь при наличии вины предприятия и государство в случае отсутствия вины предприятия. Если обстоятельства или условия, вызвавшие приостановление или ограничение права на пользование недрами, устранены, это право может быть восстановлено в полном объеме. При этом время, на которое это право на пользование недрами было приостановлено, не включается в общий срок действия лицензии¹².

При этом возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами, может быть вызвано как объективными факторами (климатическими условиями, какой-либо чрезвычайной ситуацией), так и субъективными, антропогенными факторами по вине недропользователя (аварии на шахтах, несоблюдение условия труда для работников горнодобывающих предприятий и т.д.).

В статье 2 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹³ отмечается, что чрезвычайная ситуация представляет собой об-

¹¹ Дудиков М. В. Прекращение права пользования недрами. С. 107.

¹² Сальников И. В., Бирюкова Т. А. Комментарий к Закону РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Система «ГАРАНТ», 2012.

¹³ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

становку на определенной территории, которая сложилась в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей; а также состояние, при котором в результате возникновения источника чрезвычайной ситуации на объекте, определенной территории или акватории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб имуществу населения, народному хозяйству и окружающей природной среде.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дудиков М. В. Прекращение права пользования недрами : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
2. Дудиков М. В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами // Экологическое право. — 2006. — № 2.
3. Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. — Алма-Ата, 1972.
4. Сальников И. В., Бирюкова Т. А. Комментарий к Закону РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Система «ГАРАНТ», 2012.



**Лела****Васильевна
ЧХУТИАШВИЛИ,**

кандидат экономических
наук, доцент,
доцент кафедры
философских и социально-
экономических дисциплин
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
lela@hotmail.ru
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

ЗАЩИТА И ГАРАНТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ АУДИТЕ

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению проблемы защиты и гарантиям экологических прав граждан в экологическом аудите. Экологический аудит становится сегодня инструментом получения достоверной информации об экологической деятельности предприятий. Целью экологического аудита как вида экологического контроля является не просто выявление нарушений, но и выработка и внедрение практических рекомендаций по устранению нарушений в области охраны окружающей среды и повышению экологической безопасности во избежание подобных правонарушений в будущем.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, рациональное природопользование, экологическая безопасность, экономическая эффективность, экологический аудит, защита и гарантии экологических прав.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.158-162

L. V. CHKHUTIASHVILI,

Associate Professor of Philosophy and Socio-Economic Sciences of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL) PhD in Economics, Associate Professor
lela@hotmail.ru

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

PROTECTION AND GUARANTEES OF ENVIRONMENTAL RIGHTS OF CITIZENS IN ECOLOGICAL AUDIT

Review. The article considers the problems of environmental protection and guarantees the rights of citizens in the environmental audit. Environmental audit is today becoming an instrument to obtain reliable information about the environmental performance of companies. The aim of the environmental audit as a form of environmental control is not simply identifying violations, but also to develop and implement practical recommendations on elimination of violations in the field of environmental protection and improvement of environmental safety in order to avoid similar violations in the future.

Keywords: environmental protection, environmental management, environmental safety, economic efficiency, environmental audit, protection and guarantee of environmental rights.

В настоящее время защита и гарантии экологических прав граждан в Российской Федерации являются одними из актуальных проблем. Реализация концепции устойчивого развития в России предполагает социально, экономически и экологически сбалансированное развитие регионов

страны на основе рационального использования ресурсов, усиления экологической составляющей экономики и гармонизацию экологических и экономических интересов общества в целом.

Природоохранная политика в национальном хозяйстве проводится, главным образом, через законы, общие нормативные документы, строительные нормы и правила (СНиП) и др. документы, в которых инженерно-технические решения увязаны с экологическим нормативом. Экологический норматив предусматривает обязательные условия сохранения структуры и функций экосистемы (от элементарного биогеоценоза до биосферы в целом), а также всех экологических компонентов, которые жизненно необходимы при хозяйственной деятельности человека. Экологический норматив определяет степень максимально допустимого вмешательства человека в экосистемы, при которой сохраняются экосистемы желательной структуры и динамических качеств.

Наблюдающееся в последние годы ужесточение требований законодательства, новые подходы к управлению в сфере охраны окружающей среды и другие факторы выдвигают в качестве приоритета развитие нового направления аудиторской деятельности — экологического аудита. Он становится важным инструментом обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития.

Анализ международного опыта свидетельствует о широком практическом применении экономически развитыми государствами процедуры экологического аудита в качестве средства получения и оценки экологической информации о предприятии или ином хозяйственном объекте, выработки необходимых корректирующих мер и принятия решений на различных уровнях управления охраной окружающей среды и природопользованием. Коммерческие банки стали использовать экологический аудит в целях предупреждения риска неплатежей по ссудам своих заемщиков и банкротства в связи с их деятельностью, связанной с воздействием на окружающую среду.

Наряду с экологической экспертизой, нормированием окружающей среды, лицензированием отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды, экологической сертификации хозяйственной деятельности, экологический аудит является инструментом системы природоохранного менеджмента. В настоящее время во многих странах приняты национальные стандарты и специальные законодательные акты в области экологического аудита.

Экологический аудит, являясь в основном процедурой добровольной, широко используется предприятиями и частными инвесторами для получения объективной оценки экологической деятельности предприятия.

Заказчиками экологического аудита могут выступать промышленные предприятия — природопользователи и их собственники, банки и инвестиционные компании, страховые компании и общественные организации, государственные и муниципальные органы власти, прочие юридические и физические лица.

В качестве объекта экологического аудита может рассматриваться хозяйственная и иная деятельность (в том числе прошлая), связанная с воздействием на окружающую среду, природные объекты, а также бизнес-процессы и результаты такой деятельности.

Целями и задачами экологического аудита являются:

- обоснование политики и стратегии в области охраны окружающей среды;
- анализ и оценка экологических аспектов хозяйственных и иных проектов;



- анализ и оценка нормативных актов в области охраны окружающей среды;
- обоснование и инициация экологической деятельности;
- идентификация экологических проблем производств и территорий.

Экологический аудит является одним из важнейших инструментов управления природопользованием на промышленных предприятиях — природопользователях.

Можно выделить следующие виды экологического аудита:

- аудит соответствия субъекта хозяйственной деятельности природоохранным требованиям;
- оценка эффективности системы экологического менеджмента;
- оценка экологической безопасности используемого сырья, оборудования, применяемых технологий;
- оценка экономического ущерба от загрязнения;
- оценка опасности отходов;
- определение рациональности природопользования на конкретной территории;
- оценка энергопотребления и предложение путей по его снижению;
- определение объема выбросов парниковых газов и выработка мероприятий по их снижению;
- оценка экологического риска в результате техногенных аварий и стихийных природных процессов;
- выделение экологических проблем и разработка мероприятий по их решению;
- обоснование принимаемых нормативно-правовых актов на предмет экологической безопасности.

Если за рубежом экологический аудит получил широкое распространение, то в Российской Федерации работа по формированию правовой и нормативной базы, созданию соответствующих стандартов и документов в данной области только начинается, хотя определенный практический опыт в этом направлении имеется.

Исходя из необходимости обеспечения надлежащего государственного управления, укоренения демократических начал, укрепления доверия граждан к власти государству важно защищать конституционное право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, создавая стабильные правовые основы предупреждения экологических правонарушений и совершенствуя национальное экологическое законодательство с учетом норм международного права.

В 1997 г. была принята Программа развития экологического аудита в Российской Федерации, которая включает создание соответствующих правовых норм и методических документов, создание системы обучения и подготовки экологических аудиторов, проведения научно-исследовательских работ и осуществления других мероприятий в этой области.

Законодательной основой экологического аудита сегодня служат Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ст. 1 дано определение экологического аудита), Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (п. 2 ст. 27 предусматривает использование экологического аудита по требованию государственных инспекторов), Указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» (предусматривает экологический аудит как вид деятельности), приказ Государственного

комитета по экологии РФ от 16.07.1998 № 436 «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации». Госстандартом России приняты стандарты серии ГОСТ Р ISO 14000 по формированию системы экологического аудита.

Конечным результатом проведения экологического аудита на предприятии является аудиторское заключение о состоянии природоохранной (экологической) деятельности на предприятии. В заключении содержится достоверная информация о степени воздействия хозяйственной деятельности на природную среду, а также даются рекомендации и предложения.

Аудиторское заключение в зависимости от целей аудита может включать:

- оценку потенциальных экологических рисков, связанных с ухудшением финансового состояния заемщика по причине штрафов за нанесение ущерба окружающей среде, выполнения обязательств по ликвидации загрязнения, аннулирование лицензии на проведения операций, снижение стоимости земли, недвижимости и прочих объектов залога вследствие загрязнения окружающей среды, приватизации и переоформлении прав собственности, когда возникают существенные обязательства по очистке места деятельности;
- оценку возможных платежей по ущербу;
- оценку средств, необходимых для приведения деятельности предприятия в соответствие с нормами природоохранного законодательства;
- риски, связанные с ухудшением репутации инвестора вследствие участия в экологически опасных проектах;
- заключение для инвесторов о состоянии экологической деятельности на предприятии;
- обоснование инвестиций, их целесообразности и эффективности с точки зрения требований экологической безопасности инвестиционных проектов.

Аудиторские рекомендации и предложения могут помочь правильно расставить приоритеты, наметить ориентиры, что позволит предприятию сэкономить средства на каких-то мероприятиях и в будущем получить прибыль, сформировать свою экологическую стратегию и политику природопользователя.

Таким образом, в Российской Федерации были созданы все необходимые предпосылки для законодательного оформления экологического аудита как вида предпринимательской деятельности на федеральном уровне.

По нашему мнению, экологический аудит, по сути, является механизмом достижения определенной гармонии между обществом и природой, так как его проведение позволяет защитить природную среду, сокращая совокупное негативное воздействие предприятия и изменяя сам характер отношения людей к природе, а также создать материальный стимул конкретного предприятия в усилении природоохранной деятельности. Поэтому:

- 1) формирование правовых основ регулирования экологического аудита должно осуществляться в соответствии с действующим международным и национальным законодательством, в системе сочетания государственного и независимого профессионального регулирования;
- 2) необходимо согласование органов государственной власти, компетентных в сфере природопользования и экологии, с органами стандартизации и контроля в целях подготовки основополагающих нормативных документов по вопросу экологического аудита;



- 3) главным принципом системы нормативного регулирования экологического аудита должно явиться соответствие законодательных актов интересам долгосрочного устойчивого развития Российской Федерации.

Являясь инструментом повышения инвестиционной привлекательности и эффективности предприятий реального сектора экономики, экологический аудит позволит решать государственные задачи в области экологической безопасности как составляющей национальной безопасности России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Новиков Р. А. О механизме регулирования окружающей среды от загрязнения. — М., 1991. — 53 с.
2. Серов Г. П. Экологический аудит : учеб.-практ. пособие — М. : Экзамен, 1999. — 448 с.
3. Серов Г. П., Никитин А. Т., Фомин С. А. Экологический аудит. Программа курса повышения квалификации. — М. : Изд-во МНЭПУ, 2000. — 44 с.
4. Чхутиашвили Л. В. Роль и место экологического аудита в системе государственного управления охраной окружающей среды Российской Федерации // Экологическое право. — 2015. — № 3.
5. Чхутиашвили Л. В. Экологический аудит в Российской Федерации: перспективы развития и нормативно-правовое регулирование // Аудиторские ведомости. — 2012. — № 7.
6. Чхутиашвили Л. В. Экологический аудит как оценка воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности организации и соответствия ее требованиям природоохранного законодательства // Lex Russica. — 2011. — Т. 70. — № 4.
7. Экологический учет и аудит : сб. статей / под ред. Л. З. Шнейдмана. — М. : ФБК-Пресс, 1997. — 192 с.

ЗАЩИТА ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые способы защиты прав на земельные участки — упомянутые в ст. 12 Гражданского кодекса РФ и специальные (иные) способы. В частности, подробно исследован такой способ защиты прав, как перевод прав и обязанностей покупателя на субъекта преимущественного права покупки при банкротстве сельскохозяйственной организации. На основе анализа судебной практики делаются предложения по совершенствованию законодательства, направленные на усиление защиты прав на земли сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, способы защиты прав, признание недействительными актов органов государственной власти, преимущественное право покупки, перевод прав и обязанностей покупателя, сельскохозяйственная организация, банкротство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.163-170



**Валентина
Владимировна
УСТЮКОВА,**

доктор юридических наук,
профессор,
заведующий сектором
аграрного и земельного
права Института
государства и права РАН
landlaw@igpran.ru
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

V. V. USTJUKOVA,

Doctor of Law, Professor,
Head of the Agrarian and Land Law Department,
Institute of State and Law of Russian Academy of Sciences
landlaw@igpran.ru
19019, Russia, Moscow, Znamenka str., d. 10

PROTECTION OF RIGHTS TO LAND PLOTS FOR AGRICULTURAL PURPOSES

Review. This article examines some of the ways to protect the rights on land plots, as referred to in art. 12 of the Civil Code of the Russian Federation and special (other) ways. In particular, such a method is investigated in detail the protection of rights, such as the transfer of the rights and duties of the buyer on the subject of the preferential right of buying by bankruptcy of agricultural organizations. On the basis of an analysis of judicial practice made proposals on perfection of legislation aimed at strengthening protection of agricultural lands.

Keywords: agricultural lands, ways to protect rights, invalidation of acts of State authorities, preferential right of buying, transfer of rights and obligations of the buyer, the agricultural organization, bankruptcy.

© В. В. Устюкова, 2017

Основные способы защиты права. Земли сельскохозяйственного назначения как ценный экономический ресурс государства подлежат особой защите, соответственно и права собственников таких земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов также должны быть надежно защищены.

В практике встречаются самые разнообразные случаи нарушения прав сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств на земельные участки. Соответственно, в зависимости от вида нарушения прав собственники и иные правообладатели земельных участков сельскохозяйственного назначения применяют весь спектр способов защиты, предусмотренных Земельным кодексом РФ: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права; пресечение действий, нарушающих право; признание недействительными актов исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления; возмещение убытков). Кроме того, при нарушении прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения возможно и применение таких способов, указанных в ст. 12 Гражданского кодекса РФ, как признание сделки оспоримой, сделки недействительной и применение последствий ничтожной сделки, самозащита права и др.

Рассмотрим один из наиболее распространенных способов защиты прав — обжалование незаконных решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, признание их недействительными по ст. 61 Земельного кодекса РФ. Иногда эти отказы обоснованны, но нередко являются надуманными. Часто эти органы не могут привести в обоснование отказа каких-либо аргументов, и тогда суды становятся на сторону граждан и юридических лиц. В частности, суды всех инстанций признали незаконным решение администрации Омского муниципального района Омской области об отказе в передаче в собственность за плату крестьянскому хозяйству в лице главы хозяйства для осуществления деятельности земельный участок площадью 11,11 га по цене в размере 15 % от кадастровой стоимости земельного участка¹.

Вместе с тем есть и примеры иного рода. Так, отказ администрации муниципального района Красноярский Самарской области фермеру в предоставлении бесплатно земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения был мотивирован нецелесообразностью предоставления указанного земельного участка для сельскохозяйственного производства, поскольку планируется комплексное освоение данной территории в целях жилищного строительства. Все суды, вплоть до Арбитражного суда Поволжского округа, признали отказ обоснованным. При этом они никак не оценили довод администрации о нецелесообразности предоставления участка. В судебных решениях приводятся ссылки на различные нормативные акты, но среди них нет ссылок на документы территориального планирования, решения о резервировании этих земель для целей жилищного строительства и другие подобные документы², а потому обоснованность отказа администрации и судебных решений вызывает сомнение.

¹ См., например: постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 07.05.2015 г. по делу № А46-10099/2014 // СПС «КонсультантПлюс» (далее все судебные решения также приводятся по СПС «КонсультантПлюс»).

² Постановление ФАС Поволжского округа от 14.07.2009 по делу № А55-16375/2008.

Представляет интерес дело, в котором сельскохозяйственная организация обжаловала отказ исполкома Высокогорского муниципального района Республики Татарстан в выкупе в собственность земельных участков, используемых по договору аренды³. По делу состоялось несколько судебных решений, некоторыми из которых отказ был признан незаконным. Однако в конце концов организации было отказано в удовлетворении заявленных требований. Суды согласились с позицией исполкома, который мотивировал отказ в предоставлении земельного участка в собственность его ненадлежащим использованием. Материалами дела подтверждается, что арендованные заявителем земельные участки в период с 2005 г. по 31.12.2007 использовались по договору субаренды КФХ, а не организацией-истцом, что свидетельствует о ненадлежащем использовании земельных участков и об исключении возможности предоставления земельных участков в собственность путем выкупа, поскольку требования Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Закон об обороте земель) истцом не соблюдены⁴.

Такой подход, по нашему мнению, является спорным. Почему использование земельного участка признано ненадлежащим? Разве сдача земель сельхозназначения в субаренду запрещена законом? Разве в Законе об обороте земель сказано, что земля должна использоваться исключительно самим арендатором, а не субарендатором? Это можно утверждать только с очень большой натяжкой. Следует отметить, что по действующей редакции Закона (от 3 июля 2016 г.) выкуп арендуемого участка арендатором возможен, если у исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления отсутствует информация о выявленных в рамках государственного земельного надзора и неустраненных нарушениях законодательства РФ при использовании такого земельного участка. Так что если бы спор рассматривался по действующей редакции п. 4 ст. 10 Закона об обороте земель, то оснований для отказа в выкупе земельного участка не было бы. Если же подобная ситуация (с субарендой) представляется законодателю нежелательной, то соответствующую норму необходимо прямо закрепить в законе. В противном случае возможны нарушения прав арендаторов.

³ Вопрос о корректности изложения нормы о праве арендатора выкупить земельный участок, из которой однозначно вытекает обязанность публичного образования продать арендуемый земельный участок арендатору, не является предметом данной статьи. Однако мы поддерживаем вывод Ф. П. Румянцева о том, что возложение на публичного собственника обязанности продать земельный участок помимо его воли (лишь по желанию арендатора) является нарушением принципов неприкосновенности собственности, свободы договора и равенства участников гражданских правоотношений, что ничем не оправдано... Поэтому арендатор по истечении трех лет добросовестной аренды лишь вправе обратиться к собственнику с предложением о выкупе, а принять это предложение или нет — зависит только от волеизъявления собственника (см.: *Румянцев Ф. П.* Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 15). Именно такой порядок выкупа должен быть закреплен в законе, однако в данной статье мы исходим из действующего законодательства.

⁴ Постановление ФАС Поволжского округа от 23.07.2010 по делу № А65-16857/2008.



И еще один вопрос, который возникает применительно к данному делу и аналогичным делам. Суд указал, что заявленные требования о признании отказа исполкома в предоставлении в собственность земельных участков путем выкупа незаконным вытекают из публичных правоотношений и подлежат рассмотрению по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ. Но действительно ли это отношения публичные?

Для ответа на этот вопрос нужно установить, в каком качестве здесь выступает исполком — как орган власти (орган местного самоуправления) или как сторона договора аренды? Ответ вроде бы очевиден — отношения по договору аренды являются частными (гражданско-правовыми). Но, с другой стороны, соответствующие нормы Закона об обороте земель и пп. 31 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ сформулированы сейчас так, что публичное образование фактически не может отказать в выкупе арендуемого земельного участка при соблюдении условий, указанных в Законе, т.е. выкуп происходит по существу по одностороннему волеизъявлению арендатора, что для гражданского права не характерно. В этой связи сейчас действительно можно считать такие отношения публично-правовыми. Если же указанные нормы будут изменены с учетом договорного характера арендных отношений и выкуп земельного участка будет возможен только в том случае, если на то будет воля обеих сторон (как арендатора, так и арендодателя), то и рассматривать подобные споры нужно будет как частные споры о праве. Это будет способствовать защите прав публичных образований как собственников соответствующих земельных участков.

Возвращаясь к вопросу о способах защиты прав на земельные участки, следует напомнить, что их перечень, данный в ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, не является исчерпывающим, поскольку в статье указано, что защита прав может осуществляться и иными способами, установленными законом. Специальные способы защиты, не поименованные в ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и главе 9 ЗК РФ, — виндикационный и негаторные иски, иски об установлении сервитутов, иски о признании права отсутствующим, иски о признании незаконным бездействия государственных органов, иски о переводе прав и обязанностей по сделке на лицо, преимущественное право которого нарушено, и т.п.

Защита преимущественного права при банкротстве. На последнем способе (защите преимущественного права) остановимся подробнее, поскольку в действующем законодательстве применительно к земельным отношениям предусмотрено довольно много преимущественных прав.

В большинстве случаев для субъектов преимущественного права предусмотрен такой способ защиты своего нарушенного права, как перевод на себя прав и обязанностей покупателя. Этого, в частности, могут требовать субъекты преимущественного права при банкротстве сельскохозяйственных организаций⁵, однако довольно часто они вместо иска о переводе на себя прав и обязанностей покупателя заявляют требования о признании сделки недействительной (ничтожной, противоречащей закону). Суды в таких исках отказывают, так как

⁵ Реализация преимущественного права возможна лишь после того, как имущество сельскохозяйственной организации-банкрота не было продано на публичных торгах в соответствии с Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

выбранный способ защиты не может служить основанием для восстановления нарушенного, по мнению истца, права⁶.

Как известно, в п. 2 ст. 179 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон о банкротстве) установлена очередность для субъектов преимущественного права. Первичное право имеют лица, занимающиеся производством или производством и переработкой сельскохозяйственной продукции и владеющие земельным участком, непосредственно прилегающим к земельному участку должника.

В случае отсутствия таких лиц преимущественное право приобретения имущества, которое используется в целях сельскохозяйственного производства и принадлежит сельхозорганизации, признанной банкротом, при прочих равных условиях имеют сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства, расположенные в той же местности, а также (с конца 2013 г.) соответствующий субъект Российской Федерации или соответствующее муниципальное образование.

Субъектам преимущественного права (что первичного, что вторичного) следует иметь в виду, что воспользоваться таким способом защиты, как перевод на себя прав и обязанностей покупателя, они могут только против лица, которое таким правом не обладает. Если же имущество отчуждено в пользу лица, которое обладает преимущественным правом его приобретения, надлежащим способом защиты является иск о признании торгов и договоров, на них заключенных, недействительными⁷, конечно, если для этого есть основания.

Лицо, преимущественное право которого на приобретение земельного участка организации-банкрота нарушено, не может требовать перевода на себя прав и обязанностей покупателя и тогда, когда на момент рассмотрения дела спорный земельный участок принадлежит не лицу, которое приобрело его в порядке законодательства о банкротстве, а совершенно другой сельхозорганизации⁸.

В судебной практике встречаются случаи оспаривания сделок, связанных с реализацией преимущественного права, на том основании, что границы земельных участков сельскохозяйственной организации-банкрота точно не установлены. Однако суды отклоняют такие доводы, указывая, что это обстоятельство не должно являться препятствием для соседних землепользователей в реализации предоставленных им законом прав⁹.

При анализе такого рода дел возникает еще один вопрос — о толковании понятий «лица, занимающиеся производством или производством и переработкой сельскохозяйственной продукции» и «сельскохозяйственная организация». В судебной практике сложились различные подходы. Некоторые суды считают, что к таким «лицам» и «организациям» относятся лишь те, которые отвечают требованиям ст. 177 Закона о банкротстве, т.е. имеют долю выручки от реализации произведенной (произведенной и переработанной) сельхозпродукции не менее чем

⁶ См.: постановление ФАС Поволжского округа от 10 ноября 2015 г. № Ф06-1375/2015 по делу № А12-33194/2014.

⁷ См.: постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 24.12.2015 № А32-2861/2015.

⁸ См.: постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 07.05.2015 № А32-10563/2014.

⁹ См.: постановление ФАС Волго-Вятского округа от 19.03.2012 по делу № А39-1219/2011.



50 % общей суммы выручки¹⁰. Такую позицию признавали правильной и судьи (коллегии) Высшего Арбитражного Суда РФ, отказывая в передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора¹¹.

Однако более правильной представляется позиция другого состава Коллегии судей ВАС РФ, которые по аналогичному делу пришли, на наш взгляд, к правильному выводу, что определение сельскохозяйственной организации имеет значение исключительно для целей применения правил § 3 гл. IX Закона о банкротстве к таким должникам и не может применяться к лицам, имеющим преимущественное право приобретения имущества.

Целью нормы, содержащейся в п. 2 ст. 179 Закона о банкротстве, является обеспечение сохранения функционального назначения имущества сельскохозяйственной организации для производства или переработки сельхозпродукции. И из ее буквального толкования не следует, что преимущественным правом на покупку имущества должника пользуются лица, отвечающие признакам, указанным в ст. 177 Закона о банкротстве. Этим правом обладают лица, занимающиеся производством или производством и переработкой сельхозпродукции. При этом для реализации права преимущественного приобретения имущества сельскохозяйственной организации не имеет значения объем выручки покупателя от реализации сельхозпродукции. Иное толкование, указали судьи ВАС РФ, приведет к ограничению числа потенциальных покупателей и достижению (видимо, по смыслу правильнее «недостижению». — В. У.) целей, обусловленных данным законоположением. Поэтому Коллегия признала целесообразным передать дело в Президиум ВАС РФ¹².

А вот обоснованность решения Президиума ВАС РФ вызывает большие сомнения. Согласившись с Коллегией судей в том, что к субъектам преимущественного права неприменимы положения ст. 177 Закона о банкротстве, Президиум одновременно указал, что преимущественным правом на приобретение имущества должника пользуются лишь лица, отвечающие требованиям ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», т.е. те лица, доля дохода которых от реализации сельскохозяйственной продукции составляет не менее 70 % общего дохода за календарный год¹³. Такой подход, на наш взгляд, вообще не имеет логического объяснения, ведь в ст. 179 Закона о банкротстве не используется понятие «сельскохозяйственный товаропроизводитель».

Таким образом, судебная практика ущемляет права юридических лиц и фермерских хозяйств, у которых доля от реализации сельхозпродукции составляет соответственно менее 50 %, а по логике Президиума ВАС — более 50, но менее 70 % общей суммы дохода. Представляется, что Верховному Суду РФ следовало бы дать судам руководящие разъяснения (в том аспекте, который изложен в определении ВАС РФ от 28 октября 2013 г.).

¹⁰ См.: постановление ФАС Поволжского округа от 16.04.2013 по делу № А12-10432/2012.

¹¹ См.: определение ВАС РФ от 21.08.2013 № ВАС-10759/13 по делу № А12-10432/2012.

¹² См.: определение ВАС РФ от 28.10.2013 № ВАС-10125/13 о передаче дела в Президиум ВАС РФ.

¹³ См., например: постановление Президиума ВАС РФ от 24.12.2013 № 10125/13 по делу № А12-10006/2012.

Защита преимущественного права публичных образований при продаже земель сельхозназначения. В заключение обратимся к еще одному случаю реализации преимущественного права и его защите. Речь идет о преимущественном праве субъекта РФ или муниципального образования, если это предусмотрено законом субъекта РФ (далее — публичное образование), на покупку земельного участка по Закону об обороте земель.

Ранее при нарушении преимущественного права в указанном случае в качестве способа защиты также предусматривался перевод на лицо, право которого нарушено, прав и обязанностей покупателя. Однако затем законодательство изменилось.

После принятия Федерального закона от 18 июля 2005 г. № 87-ФЗ сделка по продаже земельного участка, совершенная с нарушением преимущественного права покупки, ничтожна. Однако обеспечивает ли признание сделки ничтожной защиту прав публичного образования? Очевидно, что нет. В лучшем случае применение последствий недействительности ничтожной сделки может привести лишь к возврату сторон в первоначальное положение, т.е. продавцу будет возвращен земельный участок, а покупателю — деньги от его продажи. Публичному образованию, заинтересованному в приобретении земельного участка, остается только надежда на то, что при повторной продаже данного участка оно сможет реализовать свое преимущественное право. Но собственник земельного участка может распорядиться им и иным образом: подарить, передать в качестве отступного и т.п., т.е. публичный субъект данный земельный участок все равно не получит.

Защите прав публичного образования на земельные участки сельскохозяйственного назначения больше соответствовала прежняя редакция нормы п. 4 ст. 8 о переводе прав и обязанностей покупателя. При желании оно реально могло получить продаваемый земельный участок. Действующая редакция данного пункта этого совсем не гарантирует. В связи со сказанным следует согласиться с предложениями о возврате к прежней редакции указанной нормы, т.е. об изменении последствий совершения сделки с нарушением преимущественного права, т.к. цели приобретения земельного участка в государственную или муниципальную собственность (при желании публичного образования) в большей степени отвечает именно механизм перевода на публичное образование прав и обязанностей покупателя, а не признания сделки ничтожной¹⁴.

Признание сделки с нарушением преимущественного права ничтожной имеет негативные последствия для гражданского оборота, тем более что после внесения в ГК РФ изменений Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 100-ФЗ возникла неопределенность по вопросу о том, кто может требовать применения последствий ничтожности сделки. До вступления в силу указанного Закона такие требования было вправе предъявлять любое заинтересованное лицо. Согласно новой редакции ст. 166 ГК РФ такие требования может предъявить сторона сделки, а в предусмотренных Законом случаях также иное лицо. Поскольку публичное образование стороной сделки не является, а его право на предъявление

¹⁴ См.: Румянцев Ф. П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 14.



иска о применении последствий недействительности ничтожной сделки в ст. 8 Закона об обороте земель прямо не предусмотрено, предъявление таких исков публичными образованиями после 1 сентября 2013 г. (дата вступления Закона № 100-ФЗ в силу) является проблематичным. Следовательно, как минимум нужно дополнять п. 4 ст. 8 Закона об обороте земель соответствующей нормой. Но более предпочтительным вариантом был бы возврат к прежним последствиям недействительности сделки, совершенной с нарушением преимущественного права покупки. А самым идеальным вариантом была бы отмена нормы от преимущественном праве покупки публичных образований.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Румянцев Ф. П.* Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МАГИСТЕРСКОЙ ПРОГРАММЕ

Аннотация. В статье показаны актуальность, роль и значение учебной дисциплины «Правовое обеспечение кадастровой деятельности» в магистерской программе. Проанализированы изменения законодательства в этой области отношений за последние девять лет, показана нежелательная тенденция его развития.

Ключевые слова: кадастровая деятельность, магистерская программа, кадастровый инженер.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.171-176

M. S. PASHOVA,

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

pashova46@mail.ru

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

LEGAL PROVISION OF CADASTRAL ACTIVITIES IN THE MASTER'S PROGRAM

Review. In this paper we show the relevance, role and importance of an educational discipline called «Legal Provision of Cadastral Work» in a master's programme. Various changes in legislation in respect of this field of activities have been analysed over the past nine years and an undesirable trend of its development has been demonstrated.

Keywords: cadastral work, master's programme, cadastral engineer.



**Маргарита
Сергеевна
ПАШОВА,**

профессор кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
pashova46@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

Изучение правового регулирования земельно-имущественных отношений, земельного, гражданского законодательства включает в себя подготовку специалистов-юристов для осуществления кадастровой и оценочной деятельности в данной сфере. Поскольку данная профессия востребована на рынке труда, многие магистранты всех форм обучения, несмотря на сложность тематики, наличие многочисленных противоречивых нормативных правовых актов различного уровня, выбрали данную дисциплину в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В соответствии с требованиями ФГОС ВПО по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр») с осеннего семестра 2016 г. осуществляется освоение учебной дисциплины «Правовое обеспечение кадастровой деятельности» для подготовки специалистов-юристов по осуществлению кадастровой и оценочной деятельности. Указанная учебная

© М. С. Пашова, 2017

дисциплина относится к профессиональному циклу вариативной части магистерской программы (ОП) по направлению «Юриспруденция» и является предпосылкой для более качественного освоения земельного права, а также других дисциплин профессионального цикла¹.

Как известно, до первого января 2017 г. основным специальным федеральным законом в этой области является Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственном кадастре недвижимости»² (далее — Закон о ГKN). В нем содержатся понятия государственного кадастра недвижимости и государственного кадастрового учета земель, определены органы, осуществляющие ведение ГKN и его полномочия; закреплены принципы ведения ГKN; приводятся сведения, вносимые в ГKN; прописаны порядок и процедура постановки на кадастровый учет земельного участка и др.

За девять лет действия Закона о ГKN принято 47 федеральных законов³ по внесению в него изменений и дополнений, не считая законы субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Для того чтобы понять действующее многочисленное законодательство, учитывая сложные конструкции и формулировки норм, применить их на практике, необходимо ознакомиться с еще большим количеством иных нормативных правовых актов другого уровня. Помимо Закона о ГKN, в отношении кадастровой деятельности действует целый перечень других нормативных правовых актов⁴.

¹ Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов, В. Быковский [и др.]. М., 2016.

² СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

³ Кроме того, см.: Федеральный закон 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» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

⁴ Например: Федеральные законы от 30.12.2015 № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном кадастре недвижимости” и статью 76 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров»; от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Ст. 14.35 ; постановление Правительства РФ от 18.07.2016 № 688 «Об осуществлении государственного надзора за деятельностью национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров» ; постановление СФ ФС РФ от 25.12.2015 № 594-СФ «О Федеральном законе “О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном кадастре недвижимости” и статью 76 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров”» ; приказы Минэкономразвития России: от 29.06.2016 № 413 «Об утверждении перечня специальностей и направлений подготовки высшего образования, необходимых для осуществления кадастровой деятельности»; от 28.06.2016 № 406 «Об утверждении программы теоретического экзамена, подтверждающего наличие профессиональных знаний, необходимых для осуществления кадастровой деятельности» ; письмо Минэкономразвития России от 20.05.2016 № Д23и-2312 «По вопросу применения положений Федерального закона от 30.12.2015

Кроме того, только в СПС «КонсультантПлюс» по анализируемым отношениям приведено более 43 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: приказы, письма Минэкономразвития России, Росреестра, ФГБУ «ФКП Росреестра», Рослесхоза, материалы судебной практики⁵ и др.

По Закону о ГКН (п. 4 ст. 1) кадастровой деятельностью являются выполнение работ в отношении недвижимого имущества в соответствии с установленными федеральным законом требованиями, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления кадастрового учета сведения о таком недвижимом имуществе (далее — кадастровые работы), и оказание услуг в установленных данным Федеральным законом случаях. Специальным правом на осуществление кадастровой деятельности обладает лицо, указанное в ст. 29 Закона о ГКН (далее — кадастровый инженер)⁶.

Для повышения качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним предусмотрен план мероприятий («дорожная карта»), утвержденный распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р⁷.

№ 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон ‘О государственном кадастре недвижимости’ и статью 76 Федерального закона ‘Об образовании в Российской Федерации’ в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров» ; приказ Росреестра от 08.07.2015 № П/359 «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии федеральными государственными бюджетными учреждениями в качестве основных видов деятельности»; а также 28 иных действующих актов.

⁵ Например: Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с применением главы 23 Налогового кодекса Российской Федерации (утв. Президиумом ВС РФ 21.10.2015) // Бюллетень ВС РФ. 2016. № 2 ; *Савенко Г. В.* К вопросу о совершенствовании понятийного аппарата и языка судебных актов по земельным спорам и кадастровой деятельности // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 7. С. 69—78 ; *Усович Л. В.* Некоторые аспекты регулирования кадастровой деятельности в контексте проводимой реформы системы государственной регистрации и кадастрового учета // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2015. № 6. С. 36—45.

⁶ См. также: *Лисунов С. К.* Комментарий к Федеральному закону «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный). М. : Деловой двор, 2015. 352 с. ; *Афонина А. В., Бирюкова (Цисс) Т. А.* Комментарий к Федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2013 ; *Романова О. А.* Тенденции совершенствования законодательства в сфере кадастровой деятельности и индивидуализации земельных участков как объектов недвижимого имущества // *Актуальные проблемы российского права.* 2015. № 7. С. 107—111.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р (ред. от 24.06.2015) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») “Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7088.



В развитие мероприятий «дорожной карты» принята концепция федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)»⁸ (далее — Концепция).

Принят Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации недвижимости»⁹ (далее — Закон о ГРН), в котором объединены государственный кадастровый учет недвижимого имущества и государственная регистрация прав на недвижимое имущество. Вместо двух функций — учетной (ГКН) и регистрационной (ЕГРП) — с 1 января 2017 г. осуществляется учетно-регистрационная функция по ведению Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН). Согласно данному Закону, если сведения об объекте недвижимости отсутствуют в ЕГРН, его учет в кадастре и госрегистрация прав будут осуществляться одновременно.

Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоит:

- 1) из реестра объектов недвижимости (также — кадастр недвижимости);
- 2) реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества;
- 3) реестра сведений о границах;
- 4) реестровых дел;
- 5) кадастровых карт;
- 6) книг учета документов.

Реестры ЕГРН, кадастровые карты и книги учета документов ведутся в электронной форме. Реестровые дела хранятся в электронной форме и (или) на бумажном носителе.

В Законе о ГРН перечисляются случаи, когда учет и государственная регистрация будут проводиться одновременно:

- образование объекта недвижимости (кроме случая изъятия земельного участка или расположенной на нем недвижимости для государственных и муниципальных нужд);
- прекращение существования объекта недвижимости, права на который зарегистрированы в ЕГРН;
- образование или прекращение существования части объекта, на которую распространены ограничения прав, и обременения объекта, подлежащие государственной регистрации, и др.¹⁰

Статьями 25 и 26 Закона о ГРН регламентированы также единые основания: для возврата заявления и документов, представленных для осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, без рассмотрения; основания и сроки приостановления осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав по решению государственного регистратора прав.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 28.06.2013 № 1101-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3634.

⁹ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

¹⁰ Госрегистрация недвижимости по новым правилам с 2017 года : обзор // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

Установлены случаи, когда права на объекты недвижимости, сведения о которых имеются в ЕГРН, будут регистрироваться без одновременного кадастрового учета.

Определены исключительные ситуации, при которых кадастровый учет осуществляется без одновременной государственной регистрации прав на объекты недвижимости. Такое проведение учета возможно, в частности, в случаях:

- прекращения существования объекта, права на который не зарегистрированы в ЕГРН;
- изменение основных характеристик объекта.

Кадастровый учет, государственная регистрация возникновения и перехода права будут подтверждаться выпиской из ЕГРН, а государственная регистрация договора или иной сделки — специальной регистрационной надписью на документе, выражающем содержание сделки.

Порядок ведения ЕГРН определен приказами Минэкономразвития России от 16.12.2015 № 943¹¹, от 16.03.2016 № 137¹². Порядок взаимодействия установлен приказом Минэкономразвития России от 18.11.2015 № 855 «Об утверждении Порядка информационного взаимодействия кадастрового инженера с органом регистрации прав в электронной форме через единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) или официальный сайт органа регистрации прав в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” с использованием единой системы идентификации и аутентификации»¹³.

И в завершение можно сделать вывод о неприемлемой тенденции развития земельного законодательства, неоправданного его увеличения. Очередные многочисленные изменения явно не способствуют упорядочению земельных отношений в данной области, а лишь создают видимость такого регулирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Афонина А. В., Бирюкова (Цисс) Т. А.* Комментарий к Федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2013.
2. *Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова, В. Б. Агафонов, В. Быковский [и др.]. — М., 2016. — (Бакалавр. Академический курс).*

¹¹ Приказ Минэкономразвития России от 16.12.2015 № 943 «Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости...» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.03.2016.

¹² Приказ Минэкономразвития России от 16.03.2016 № 137 «Об утверждении порядка и способов уведомления заявителей о ходе оказания услуги по осуществлению государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 28.04.2016.

¹³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 9.



3. *Лисунов С. К.* Комментарий к Федеральному закону «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный). — М. : Деловой двор, 2015. — 352 с.
4. *Романова О. А.* Тенденции совершенствования законодательства в сфере кадастровой деятельности и индивидуализации земельных участков как объектов недвижимого имущества // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 7.
5. *Савенко Г. В.* К вопросу о совершенствовании понятийного аппарата и языка судебных актов по земельным спорам и кадастровой деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 7.

ВОССТАНОВЛЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, СУЩЕСТВОВАВШЕГО ДО НАРУШЕНИЯ ПРАВА, КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ПРАВ НА ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена анализу содержания такого способа защиты прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения, как восстановление положения, существовавшего до нарушения права. Исследована судебная практика применения данного способа защиты при самовольном строительстве на землях сельскохозяйственного назначения и при совершении иных земельных правонарушений.

Ключевые слова: земельный участок, земли сельскохозяйственного назначения, способы защиты прав, восстановление положения, существовавшего до нарушения прав, самовольная постройка.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.177-181

A. V. STORCHEVOY,

Senior Lecturer,

Department of Law Russian State Agrarian University —
Moscow Agricultural Academy named after K.A. Timiryazeva.

alecks.10@mail.ru

127550, Russia, Moscow, Timiryazevskaya St., 49

RESTORATION OF THE SITUATION THAT EXISTED BEFORE THE VIOLATION OF THE RIGHTS HOW REMEDIES FOR AGRICULTURAL LAND

Review. The article is devoted to analysis of the content of the protection of rights to land plots for agricultural purposes as the restoration of the situation that existed before the violation of the law. Investigated judicial practice the application of this method of protection in specified construction on agricultural lands and in the commission of other offences over land.

Keywords: land plots, agricultural land, means of protecting the rights, restoring the situation that existed before the infringement, unauthorized building.



**Александр
Владимирович
СТОРЧЕВОЙ,**

старший преподаватель
кафедры правоведения
Российского
государственного
аграрного
университета — МСХА
имени К. А. Тимирязева
alecks.10@mail.ru
127550, Россия, г. Москва,
ул. Тимирязевская, д. 49

3ащита прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения — это применение к лицу, нарушающему право собственности и иные права на землю или препятствующему их осуществлению, установленных законодательством мер (способов) ограничительного, предупредительного и восстановительного характера.

© А. В. Сторчевой, 2017

Одним из способов защиты земельных прав по земельному и гражданскому законодательству является восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения. Он регулируется ст. 60 Земельного кодекса РФ.

Следует согласиться с Ю. Н. Андреевым, который считает, что восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечение неправомерных действий или действий, создающих угрозу нарушения субъективного земельного права, относятся к числу универсальных, фундаментальных и самых распространенных судебных способов защиты земельных прав граждан, вокруг которых группируются остальные способы защиты и которые пронизывают (охватывают, сопровождают) все другие способы защиты¹.

Восстановление первоначального положения как способ защиты прав на земли сельскохозяйственного назначения может применяться, в частности, в случае возведения самовольной постройки на земельном участке.

Самовольное строительство, как подчеркнул Конституционный Суд РФ, представляет собой правонарушение, которое состоит в нарушении норм земельного законодательства, регулирующего предоставление земельного участка под строительство, либо градостроительных норм, регулирующих проектирование и строительство².

При разрешении споров суды также должны оценивать, насколько сохранение постройки нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц либо создает угрозу жизни и здоровью граждан. Исходя из обстоятельств дела, суды принимают решения о легализации либо сносе самовольно возведенной постройки.

Уничтожение здания, сооружения (снос) означает ликвидацию здания в качестве объекта материального мира. Государство (в лице судебных органов) санкционирует их разрушение. По сути, решением суда о сносе на ответчика возлагается обязанность по освобождению земельного участка сельскохозяйственного назначения от незаконно возведенных на нем строений. Исполнение решения могут осуществлять также судебные приставы-исполнители. В пункте 4 ст. 107 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» указано, что снос здания, сооружения включает в себя разборку, демонтаж или разрушение зданий и сооружений либо их отдельных конструкций, независимо от типа, назначения и степени завершенности, а также уборку строительного мусора.

Так, например, суд правомерно удовлетворил требование об устранении препятствий в осуществлении права собственности на земельный участок, поскольку истец, являясь собственником земельного участка, вправе требовать от организации-ответчика устранения препятствий в пользовании принадлежащим ему

¹ Судебная защита земельных прав граждан России / под ред. Ю. Н. Андреева. М. : Система ГАРАНТ, 2012. С. 15.

² Определение Конституционного Суда РФ от 3 июля 2007 г. № 595-О-П «По запросу Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода о проверке конституционности абзаца 2 пункта 2 статьи 222 Гражданского кодекса РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 6.

земельным участком путем демонтажа башни сотовой связи. Земля сельскохозяйственного назначения должна быть приведена в состояние, предшествующее нарушению³.

Е. С. Болтанова справедливо отметила, что такая «санкция за самовольное строительство, как снос самовольной постройки, должна обеспечивать уравниваемость публичных и частных интересов и включать две составляющие: снос (уничтожение) постройки и восстановление земельной поверхности до первоначального ее состояния»⁴. Это особенно важно именно для земель сельскохозяйственного назначения, а точнее сельскохозяйственных угодий в составе таких земель, так как самовольное строительство оказывает негативное воздействие на поверхностный почвенный слой. В результате строительства происходит механическое разрушение почвенного покрова и часто — утрата первоначальной ценности земельного участка. Поэтому мы разделяем мнение Е. С. Болтановой о том, что только только лишь снос самовольной постройки не свидетельствует о приведении земельного участка в первоначальное состояние. Если в результате самовольного строительства причинен вред земле как природному объекту и природному ресурсу, то правообладателю земельного участка следует требовать именно восстановления почвенного плодородия и устранения иных негативных последствий. Если в результате таких действий правообладателю причинены убытки, то одновременно может быть предъявлен и иск об их возмещении.

Не всегда суды выносят верные решения о самовольных постройках. Так, мировой суд удовлетворил исковое требование индивидуального предпринимателя о признании права собственности на три жилых дома, расположенных на предоставленном в аренду земельном участке сельскохозяйственного назначения, а именно на полевом земельном участке для ведения личного подсобного хозяйства, что прямо запрещено Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве».

Департамент имущественных отношений Краснодарского края обратился в Арбитражный суд Краснодарского края с иском к индивидуальному предпринимателю, в котором просил восстановить положение, существовавшее до нарушения права, путем сноса самовольно возведенных строений. Однако, поскольку право собственности гражданина на жилые дома, о сносе которых было заявлено истцом, возникло на основании решения мирового суда, было зарегистрировано в ЕГРП, Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа отказал в удовлетворении требований по их сносу, хотя они и возведены с явным нарушением закона⁵.

В связи с этим делом стоит добавить, что государственным органам необходимо на ранних стадиях отслеживать подобные нарушения, связанные с незаконным строительством, и обжаловать решения суда в установленный законом срок — до того, как они вступят в законную силу. В данном случае оказались незащищенными права Краснодарского края как собственника указанного земельно-

³ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 30.09.2011 по делу № А27-14794/2010// СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Болтанова Е. С. Самовольная постройка и эколого-правовые последствия ее возведения и сноса // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1644—1649.

⁵ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 12.11.2015 по делу № А32-768/2015.



го участка, поскольку из-за непрофессиональных (несвоевременных) действий Департамента имущественных отношений края и судебной ошибки власти края не смогли защитить полевые земли от незаконного строительства.

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, может применяться и в случае совершения таких правонарушений, как захламление, загрязнение земель сельскохозяйственного назначения, порча земли. Порча земли, согласно ст. 8.6 КоАП РФ, — это правонарушение, заключающееся в самовольном снятии или перемещении плодородного слоя почвы, а также в уничтожении плодородного слоя почвы, в т.ч. в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Нарушения экологических и земельных норм в виде порчи земли являются основанием для прекращения права пользования земельным участком, в том числе принудительного.

Так, Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа вынес верное решение в пользу муниципального образования Белореченский район о расторжении договора аренды земельного участка и об обязанности общества привести земельный участок в надлежащее состояние, пригодное для сельскохозяйственного производства.

Суд установил, что ответчиком в процессе использования земельного участка, предоставленного в аренду для сельскохозяйственного производства, допускались существенные нарушения Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и условий договора, а также требований о сохранении целевого использования земельных участков, так как ответчиком выведена из сельскохозяйственного оборота часть земли сельскохозяйственного назначения, не приостановлена порча земли после проверки, проведенной уполномоченным органом, не предприняты меры для устранения нарушения земельного законодательства, при этом ответчик продолжил разработку карьера, увеличив площадь непригодного для сельскохозяйственного использования земельного участка. По решению суда ответчик должен за свой счет компенсировать убытки в пользу истца, заплатить неустойку по договору и восстановить положение, существовавшее до возникновения правонарушения⁶.

В другом случае Арбитражный суд Северо-Западного округа поддержал позицию прокурора и правомерно признал недействительным (ничтожным) договор аренды, указав, что передача в аренду земель сельскохозяйственного назначения в целях складирования песка противоречит закону, так как собственники земельных участков и лица, не являющиеся их собственниками, 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 (42 ЗК РФ)⁷.

⁶ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 25.04.2011 по делу № А32-19739/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 17.02.2015 № Ф07-364/2014 по делу № А05-2318/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Приведенные и другие многочисленные примеры из судебной практики подтверждают вывод об универсальности такого способа защиты, как восстановление положения, существовавшего до нарушения права, который может сочетаться с негативными исками, исками о возмещении убытков, пресечении неправомерных действий, признании сделки недействительной и другими способами защиты права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болтанова Е. С.* Самовольная постройка и эколого-правовые последствия ее возведения и сноса // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 8. — С. 1644—1649.
2. Судебная защита земельных прав граждан России / под ред. Ю. Н. Андреева. — М. : ГАРАНТ, 2012. — С. 15.

УКАЗ ЕКАТЕРИНЫ II
ОБ ОЧИСТКЕ НЕВЫ¹
1 мая 1775 г.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.182-183

Правительствующего сената, по выслушании доношения вашего, о появившихся по средний Невы реки от С.-Петербурга, на тридцать на осьмой версте трех больших камнях, признано занужное сделать наперед, как наискорее осмотр, тем камням чрез знающего человека. А вследствие того, для непотеряния времени в переписках, призван был в сенат адмиралтейской коллегии обер-секретарь, коему и приказано от собрания объявить коллегии, чтоб также без всяких письменных обрядов командирован был тотчас на то место, где камни осмотрены, надежной морской офицер с таким наставлением, чтоб он, по приезде туда водою, сделав верный осмотр в том, не на самом ли форватере оные камни оказались, или в сторону от него, как далеко и не столько ли опасны, что и в стороне форватера будучи, могут наносить вред плывущим сверх реки судам и плотам; также все ли они на поверхности воды видны, или некоторой из них покрыт водою, и сколь высоко.

Вследствие чего посланный от адмиралтейской коллегии для сего осмотра секунд-майор Красильников, возвратясь, подал в сенат рапорт, коим доносил, что те камни лежат ближе к деревни Петрушиной, от берегу около семнадцати сажень; над водою они в один с половиною и с четвертью аршина, под водою напять с половиною футов, на каменном рифе, который простирается от них к форватеру близ десяти сажень и занимает ходу часть; при конце одного камень с водою равен, над которым всплескивает вода; от него к востоку, в семи с половиною сажень, подводный камень, над которым воды один фут; позади сего каменного рифа, к западу, неподалеку песчаный островок; против тридцать шестой версты и нижней Петрушиной деревни, от берега в четырнадцать сажень, камень бывает с водою равен, и под водою футов два, лежит от форватера в левую сторону и не безопасен; да неподалеку от деревни Святки на норд-вест камень с водою на ровень лежит о самой середине форватера и видны одни всплески; между-ж деревни Святки и деревни Малой Тросны от лежащего мысу простирается каменный наружный риф, куда и форватер клонится, от коего надлежит держать гораздо правее. Упомянув напоследок, что оные камни и рифы бывали и прежде, и по указу Ея Императорского Величества, Правительствующий сенат приказали: как по осмотру секунд-майора Красильникова оказалось, что усмотренные артиллерии господином генерал-поручиком Моллером, в проезд его по берегу Невы реки, три камня те самые, кои, по причине име-

¹ Указ Екатерины II об очистке Невы // Русская старина. 1874. Т. 10. С. 615 (привод. по: URL: https://memoirs.zu/texts/Ek2UN_RS74_10_7.htm (дата обращения: 27.01.2017)).

ющихся в том месте порогов, бывали и прежде, следовательно и плывущим к здешнему городу на судах и плотах лоцманами давно известны; один же из тех камней, находящийся вблизи деревни Святки, лежит наравне с водою и на самой середине форватера: то поручить генерал-поручику и кавалеру Моллеру, что если и по его осмотру тот камень для проходящих судов и плотов в самом деле столько опасен, что они без вреда миновать его не могут, то-б приказав оный как наискорее чрез знающих людей разорвать и форватер безопасным сделать, а сколько нато денег употреблено будет, о том бы, для возвращения их, дал знать сенату; буде-же он и другие там камни почитает столько же для судового хода опасными, как и вышеписанный, представил бы в сенат с планом. В то-ж время навсех примеченных мажором Красильниковым местам, дабы оные каждому ведомы были, а особливо при умалении в Чеве реке воды – вредананест не могли, велеть адмиралтейской коллегии поставить немедленно знаки, а поставя оные, дать знать о том канцелярии Ладожского канала, коей ныне же от сената предписать, чтоб она, по получении такого уведомления, всем плывущим сюда на судах и плотах объявляла, дабы они в вышеозначенных местах путь свой держали по тем выставленным знакам. О чем в адмиралтейскую коллегию, в канцелярию Ладожского канала и к господину артиллерии генерал-поручику и кавалеру Моллеру указы посланы.

Екатерина

УКАЗ ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩЕМУ СЕНАТУ О ДОПОЛНЕНИИ НЕКОТОРЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЗАКОНА, КАСАЮЩИХСЯ КРЕСТЬЯНСКОГО ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ¹

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.184-193

Главной причиной изменения законодательства в земельном вопросе была широкая крестьянская борьба за землю в период первой русской революции. Уже с конца XIX в. раздавались голоса помещиков о том, что община мешает и задерживает развитие зажиточных крестьянских хозяйств, которые могли бы стать опорой правительства. Но предложение Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности в начале XX в. разрешить выход крестьян из общины еще не встретило поддержки в правящих кругах.

Революция 1905—1907 гг. резко изменила отношение к общине, как и к крестьянству в целом. Царизму пришлось проститься с надеждой на патриархальность мужика и искать опоры против деревенской массы у сельской буржуазии — кулачества.

Основное содержание Указа от 9 ноября 1906 г. сводилось к разрушению общины и введению частной собственности на наделные крестьянские земли, хотя законодатели постарались дать Указу весьма закамуфлированное название «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования». На самом деле это был, по существу, новый закон, поскольку он коренным образом изменял формы землевладения. Указ от 9 ноября 1906 г. можно лучше понять, если учесть, что он явился одним из звеньев целого комплекса законодательных мер по изменению условий развития крестьянского хозяйства. Под нажимом революции царизм вынужден был отменить выкупные платежи за наделные земли (Указ от 3 ноября 1905 г.), разрешить свободное переселение на окраины (Положение Совета министров от 6 марта 1906 г.), отменить «ограничительные правила

¹ Указ Правительствующему сенату о дополнении некоторых постановлений закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования // Российское законодательство X—XX веков : в 9 т. М. : Юридическая литература, 1994. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций.

о паспортах» и ввести «свободу избрания постоянного места жительства» для крестьян (Указ от 5 октября 1906 г.). Отмена выкупных платежей за надельные земли вводила фактически полную собственность крестьян на землю (на основе Положения о выкупе 1861 г.), но это была собственность общины или двора. Смысл же Указа 9 ноября сводился к замене общинной и подворной собственности частной личной собственностью главы двора.

К 1906 г. в России было 14,7 млн крестьянских дворов. Из них имели надельные земли 12,3 млн, в том числе на общинном праве 9,5 млн и на подворном — 2,8 млн. Общин не было на тех территориях, которые на длительное время захватывались соседними державами: в Прибалтике, на Западной Украине и в Западной Белоруссии. На Левобережной Украине и в Восточной Белоруссии, где иноземное иго было более коротким, община частично сохранилась: в Черниговской губернии был 51 % дворов в общине, в Полтавской — 18 %, в Витебской — 53 %. На остальной территории центральных губерний, на Севере и частично в Сибири было общинное землевладение. Указ от 9 ноября 1906 г. не мог бы появиться, если бы община сама уже не подверглась разложению в ходе капиталистического развития крестьянского хозяйства. Внутри общины выделились пролетарские и буржуазные дворы, для которых община была только обузой. Беднейшие хозяйства не могли продать земли, чтобы уйти в город или на окраины, а кулаки не могли расширить свои запашки — община ограничивала и тех и других. Поэтому отмена общинного средневекового землевладения была прогрессивным шагом. Но в условиях капиталистической России начала XX в. возможен был другой, более прогрессивный путь капиталистического развития в деревне — американский, или фермерский, за который объективно боролось все крестьянство. Для победы такого пути необходимо было изъятие помещичьих землевладений. Указ 9 ноября был ориентирован царизмом на их сохранение как опоры менее прогрессивного прусского, или юнкерского, аграрного капитализма. Это составляло реакционную черту Указа 9 ноября.

Указ стал подготавливаться с мая 1906 г., когда Первый съезд дворянских обществ рекомендовал правительству разрешить крестьянам свободно выходить из общины и переселяться на окраины. Проект указа был внесен П. А. Столыпиным в Совет

министров 1 октября 1906 г. При обсуждении часть министров выразила опасение, что его принятие в порядке ст. 87 Основных законов Российской империи, т.е. до созыва II Думы, вызовет решительный отпор всех партий. Но Столыпин и большинство министров настояли на принятии. Указ был утвержден царем 9 ноября 1906 г., опубликован и сразу же стал проводиться в жизнь. Согласно существовавшему законодательству, он вносился на рассмотрение II Думы, но встретил там решительное сопротивление большинства членов Комиссии по аграрному вопросу, что было одной из причин разгона II Думы 3 июня 1907 г. В III Думе Указ получил поддержку депутатов от помещиков и крупной буржуазии, которые уже составляли в ней подавляющее большинство, но многие депутаты настаивали на том, чтобы облегчить условия выхода крестьян из общины, и с такими дополнениями он был утвержден как Закон 14 июня 1910 г.

При оценке Указа от 9 ноября 1906 г. нужно учитывать также, что община в основном была пережитком Средневековья — как земельно-переделный аппарат, мешающий капиталистическому развитию крестьянских хозяйств. В этом отношении ликвидация общины способствовала росту зажиточных хозяйств, которые могли скупать наделы бедняков. Прогрессивность такого шага определялась тем, что зажиточные кулацкие хозяйства давали основную массу товарного хлеба, прежде всего пшеницы. Урожаи на землях кулаков были в полтора-два раза выше, чем на бедняцких, за счет более высокой агротехники. В их хозяйствах была выше производительность труда. Всего за период действия Указа от 9 ноября 1906 г. и Закона от 14 июня 1910 г. из общины было выделено около 2,5 млн дворов, т.е. более 1/5. Среди выходцев было много середняков и бедняков, о чем свидетельствует массовая продажа наделов (всего продали участки 1,1 млн крестьян), которые попали в руки кулаков. За счет роста кулацких хозяйств поднялась на 10 % средняя урожайность на крестьянских наделах, резко увеличилось применение сельскохозяйственных машин (ввоз и производство их увеличились к 1912 г. в четыре раза по сравнению с 1900 г.). В деревне стало массовым кооперативное движение. К 1917 г. в России было 63 тыс. кооперативов (кредитных, потребительских, маслодельческих, льноводческих, овощеводческих и др.) с 24 млн членов, сложилось более 1 тыс. кооперативных союзов. Был создан центральный кооперативный банк — Московский народ-

ный банк, всероссийское объединение — Центросоюз (на базе Московского союза потребительских обществ), Центральное товарищество льноводов, Центральное товарищество огородников и пловодов и другие, объединявшие сотни тысяч хозяйств.

Вместе с тем реформа сохраняла помещичьи хозяйства дворян, продолжавшие использовать полуфеодальные формы эксплуатации крестьян, которые были главным тормозом капиталистического прогресса. Проведение реформы встретило решительное сопротивление крестьянства. По данным Вольного экономического общества, абсолютное большинство крестьян (от 70 до 90 % ответов на анкету) было настроено против реформы. Крестьянские массы поддерживали аграрную программу трудовиков в I и II Думах о национализации земли и передаче ее в руки тех, кто ее обрабатывает. Это свидетельствовало о том, что крестьяне объективно боролись за более прогрессивный фермерский путь развития аграрного капитализма.

Сопротивление крестьян выражалось в восстаниях, неповиновениях землеустроителям, в поджогах хуторов. Только за 1908—1914 гг. было 1 600 крупных крестьянских выступлений. Еще более широким было пассивное сопротивление реформе: протесты сельских сходов, жалобы в различные инстанции, бойкот выходцев из общины. Особенно много жалоб, в том числе и телеграфных, посылалось в адрес царя.

Из-за сопротивления крестьян не удалось ликвидировать общину полностью, была разрушена лишь четверть общин. Но и это имело большое значение для развития капитализма, мобилизации земли в руках новых собственников, роста переселения на окраины и освоения новых земель, развития производительных сил деревни.



ИМЕННОЙ ВЫСОЧАЙШИЙ УКАЗ

«О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования»¹

Манифестом нашим от 3 ноября 1905 года взимание с крестьян выкупных платежей за надельные земли отменяется с 1 января 1907 года. С этого срока означенные земли освобождаются от лежащих на них, в силу выкупного долга, ограничений, и крестьяне приобретают право свободного выхода из общины, с укреплением в собственность отдельных домохозяев, переходящих к личному владению, участков из мирского надела.

Однако действительное осуществление сего признанного законом права большинством сельских обществ встретит практические затруднения в возможности определить размер и произвести выдел участков, причитающихся выходящим из общины домохозяевам.

С другой стороны, в законе не установлено порядка совершения сделок об отчуждении состоящих в подворном владении участков надельной земли, на которые у собственников их не имеется отдельных крепостных актов владения.

Признав, вследствие сего, необходимым ныне же устранить имеющиеся в действующих узаконениях препятствия к действительному осуществлению крестьянами принадлежащих им прав на надельные земли и одоблив состоявшийся по сему предмету Особый журнал Совета министров, мы, на основании статьи 87 Свода Основных государственных законов, издания 1906 года, повелеваем:

1. В дополнение статьи 12 Общего положения о крестьянах и примечания к ней (Свод. зак., особ. прил. к т. IX, изд. 1902 г.) постановить нижеследующие правила:

1. Каждый домохозяин, владеющий надельной землею на общинном праве, может во всякое время требовать укрепления за собою в личную собственность причитающейся ему части из означенной земли.

2. В обществах, в коих не было общих переделов в течение 24 лет, предшествовавших заявлению отдельных домохозяев о желании перейти от общинного владения к личному, за каждым таким домохозяином укрепляются в личную собственность, сверх усадебного участка, все участки общинной земли, состоящие в его постоянном (не арендном) пользовании.

3. В обществах, в коих в течение 24 лет, предшествовавших заявлению отдельных домохозяев о желании перейти от общинного владения к личному, были общие переделы, за каждым сделавшим такое заявление домохозяином укрепляются в личную собственность, сверх усадебного участка, все те участки общинной земли, которые предоставлены ему обществом в постоянное, впредь до следующего общего передела, пользование. Но если в постоянном пользовании желающего перейти к личному владению домохозя-

¹ ПСЗ. Тл. 26. Отд. 1. ц. 28529.

ина состоит земли больше, нежели причиталось бы на его долю, на основаниях последней разверстки, по числу разверсточных единиц в его семье ко времени упомянутого заявления, то земли укрепляется в личную собственность то количество общинной земли, какое причитается ему по указанному расчету. Засим оказавшийся излишек укрепляется в личную собственность только под условием уплаты обществу его стоимости, определяемой по первоначальной средней выкупной цене за десятину предоставленных в надел данному обществу угодий, облагавшихся выкупными платежами. В противном случае весь означенный излишек поступает в распоряжение общества.

4. Домохозяева, земли укреплены в личную собственность участки общинной земли, состоящей в постоянном пользовании (ст. 1–3), сохраняют за собою право пользования в неизменной доле теми сенокосными, лесными и другими угодьями, которые переделаются на особых основаниях (напр., по произведению почвы, или отдельно от угодий, переделаемых при общих переделах и на иных основаниях и т.п.), а также право участия в пользовании на принятых в обществе основаниях, непеределаемыми угодьями, как то: мирскою усадебною землею, выгонами, пастбищами, оброчными статьями и друг.

5. Постоянные доли в угодьях, переделаемых на особых основаниях (ст. 4), определяются в том размере, в каком домохозяева, заявившие желание перейти от общинного владения к личному, пользуются означенными угодьями ко времени подачи такого заявления.

6. Требования об укреплении в личную собственность части из общинной земли (ст. 1) предъявляются через сельского старосту обществу, которое по приговору, постановляемому простым большинством голосов, обязано, в месячный со дня подачи заявления срок, указать участки, поступающие, на основании статей 2 и 3, в собственность переходящего к личному владению домохозяина, а в подлежащих случаях определить также размер причитающейся с него доплаты (ст. 3) и постоянную его долю участия в угодьях, переделаемых на особых основаниях (ст. 4 и 5). Если в течение указанного срока общество такого приговора не постановит, то, по ходатайству подавшего упомянутое заявление домохозяина, все означенные действия исполняются на месте земским начальником, который разбирает по существу все возникающие при этом споры и объявляет свое по сему предмету постановление.

7. В упомянутых в ст. 6 приговорах и постановлениях земских начальников должны быть точно указаны:

а) число укрепляемых в личную собственность домохозяина отдельных участков, а также размер и род угодий каждого из них;

б) количество и описание состоящих в наделе общества угодий, переделаемых на особых основаниях (ст. 4), и постоянная доля участия в сих угодьях домохозяина, переходящего к личному владению, и

в) состоящие в общем пользовании всех членов обществ непереходимые угодья (ст. 4).

8. Стороны и заинтересованные лица могут приносить уездному съезду жалобы на общественные приговоры и постановления земского начальника (ст. 6) в тридцатидневный срок со времени их объявления. Жалобы на общественные приговоры подаются через земского начальника и представляются им с его заключением в уездный съезд по производстве на месте

предварительного расследования. Как обжалованные, так и необжалованные общественные приговоры и постановления земского начальника представляются на утверждение уездного съезда.

9. Постановления уездного съезда, последовавшие по жалобам на общественные приговоры и постановления земского начальника, равно как об утверждении сих приговоров и постановлений (ст. 6), почитаются окончательными и приводятся в исполнение сельским старостою или волостным старшиною. На постановления уездного съезда могут быть приносимы жалобы губернскому присутствию лишь в случаях превышения пределов ведомства власти или же явного нарушения закона.

10. В местностях, в коих не введены в действие Положения 12 июля 1889 года, обязанности, возлагаемые настоящими правилами на земских начальников, уездные съезды и губернские присутствия, исполняются соответствующими или должностными лицами и учреждениями.

11. В тех случаях, когда домохозяева, в личную собственность коих укреплены участки надельной земли, или общество пожелают отграничить эти участки в натуре и нанести их на план, межевые работы и составление планов могут быть исполняемы как правительственными, так и частными землемерами за счет той из сторон, которая признана необходимым произвести отграничение.

12. Каждый домохозяин, за коим укреплены участки надельной земли в порядке, установленном в статьях 1–11 настоящих правил, имеет право во всякое время требовать, чтобы общество выделило ему взамен сих участков соответственный участок, по возможности, к одному месту.

13. В тех случаях, когда требование о выделе к одному месту не совпадает с общим переделом, выдел же оказывается неудобным или невозможным, обществу предоставляется удовлетворить желающего выделиться домохозяина деньгами по взаимному с ним соглашению, а при недостижении соглашения – по оценке, устанавливаемой волостным судом. Со своей стороны, желающий выделиться домохозяин, если найдет определенную судом оценку для себя невыгодной, может отказаться от получения денег и продолжать владеть укрепленными в его собственность участками в прежних границах.

14. При общих переделах выдел к одним местам участков домохозяевам, заявившим желание о переходе к личному владению до вступления в законную силу приговора о переделе или ранее укрепившим засобой участки надельной земли в порядке, установленном статьями 1–11 настоящих правил, обязателен по требованию как этих домохозяев, так и общества, без права сего последнего удовлетворять выделяющихся деньгами.

15. Споры, возникающие при выделе участков к одним местам, разрешаются на основаниях, установленных в примечании к статье 12 Общего положения о крестьянах, изд. 1902 года.

16. Домохозяева, перешедшие от общинного владения к личному, а также их правопреемники пользуются укрепленными в их личную собственность, на основании настоящих правил, участками, до выдела их к одному месту, на одинаковых правах с владельцами подворных участков. За правопреемниками сохраняется также право на участие в пользовании как переделаемыми на особых основаниях угодьями в той мере, в какой это право было предо-

ставлено первоначальными собственниками участков, так и непеределываемыми угодьями, принятыми в обществе основаниях.

17. В порядке и на основаниях, установленных статьями 4–16 настоящих правил, производится укрепление в личную собственность и выдел участков, досрочно выкупленных на основании статьи 165 Положения о выкупе, изд. 1876 года, и не выделенных к одному месту.

18. Действие настоящих правил (ст. 1–16) распространяется на крестьян всех наименований, причем укрепление в личную собственность отдельных домохозяев участков из общинной земли до освобождения ее от выкупного долга допускается при условии погашения части этого долга, уплатой на укрепляемые участки.

II. В дополнение действующих узаконений о порядке отчуждения надельных земель, состоящих в подворном владении, постановить:

1. Отчуждение участков надельной земли, состоящих в подворном владении, совершается общим крепостным порядком (Пол. нотар., изд. 1892 г., ст. 66).

2. Принадлежность упомянутых в статье 1 участков лицам, их отчуждающим, может быть удостоверяема в нотариальных учреждениях одним из следующих документов:

а) крепостными актами;

б) владенными записями и иными землеустроительными актами, выданными крестьянскими учреждениями;

в) вошедшими в законную силу и приведенными в исполнение решениями судебных установлений, равно волостных судов и уездных съездов по делам о праве собственности на недвижимое имущество, входящее в состав надела, и о наследовании в этом имуществе (Общ. пол. крест., ст. 125, п. 1 и 4 и ст. 142, 159 и 161);

г) сделками об отчуждении, совершенными до 25 января 1883 года в волостных правлениях (Общ. пол. крест., ст. 110, п. 1 и прим. 1);

д) утвержденными уездным съездом общественными приговорами или постановлениями земских начальников об укреплении в личную собственность отдельных домохозяев участков из надельной земли, состоящей в общинном пользовании (отд. I настоящего узаконения, ст. 6, 7 и 9);

е) вошедшими в законную силу и приведенными в исполнение приговорами сельских и селенных сходов о предоставлении участков из общинной земли в подворное владение отдельных домохозяев, равно как о замене общинного пользования землею подворным и о разделе мирских земель на постоянные наследственные участки и нахутора, а также приговорами о переходе целых обществ с подворным землепользованием к владению в отрубных участках (Общ. пол. крест., ст. 62, п. 8, ст. 66, п. 1 и 2; Пол. выкуп., ст. 111; Пол. крест. влад., ст. 20 и 21 и Пол. крест. казен., ст. 32–34);

ж) в обществах с подворным землепользованием, а в отношении усадебных участков и в обществах с общинным землепользованием – утвержденными земским начальником, или соответствующим ему должностным лицом, приговорами сельских и селенных сходов о том, что отчуждаемый участок действительно принадлежит отчуждающему его лицу на праве собственности.

3. Приговоры сельских и селенных сходов, упомянутые в пункте ж статьи 2 настоящего (II) отдела, постановляются по ходатайствам владельцев подворных и усадебных участков и утверждаются с соблюдением следующих правил:

а) означенные приговоры постановляются простым большинством голосов в удостоверение принадлежности отдельным домохозяевам не только полных, значащихся по землеустроительным актам, подворных участков, но и частей их, состоящих в бесспорном владении отдельных лиц;

б) в приговор обязательно включаются сведения о размере участка, числе отдельных отрубов, из коих он состоит, размере каждого отруба и роде угодий, а также подробное описание местоположения участка и его грани;

в) в тех случаях, когда точное описание грани представляется невозможным, к приговору должен быть приложен план участка, составляемый за счет владельца;

г) приговор обязательно записывается в установленную для записи приговоров сельского схода книгу (Общ. пол. крест., изд. 1902 г., ст. 69), а копия с него вывешивается для общего сведения в волостном правлении и в том селении, где находится участок, относительно которого состоялся приговор;

д) волостной старшина обязан, в недельный срок по составлении приговора, проверить на месте содержание его по существу в присутствии трех понятых и немедленно представить приговор, со своим заключением, на утверждение земского начальника;

е) в месячный, со дня проверки волостным старшиною, срок приговор может быть обжалован заинтересованными лицами земскому начальнику;

ж) приговор не подлежит утверждению, если окажется неправильным с формальной стороны, или если при составлении его не соблюдены требования, изложенные в настоящей статье, или если будет возбужден спор о праве гражданском, подлежащий разрешению суда.

4. Выписки нотариальных актов, касающихся наделных земель и подлежащих утверждению старших нотариусов, могут быть пересылаемы нотариусами старшему нотариусу по почте.

§§§. В дополнение действующих узаконений, определяющих права крестьян на участки наделной земли, состоящие в подворном владении, постановить:

1. Подворные участки, как предоставленные в подворное владение крестьян при наделении их землей, так и укрепленные впоследствии в личную собственность отдельных крестьян из общинных земель, а также усадебные участки при общинном землепользовании, составляют личную собственность домохозяев, за которыми эти участки значатся по землеустроительным актам, общественным приговорам, постановлениям крестьянских учреждений, актам об отчуждении и решениям судебных мест. Таковыми же правами на упомянутые участки пользуются и правопреемники сих домохозяев.

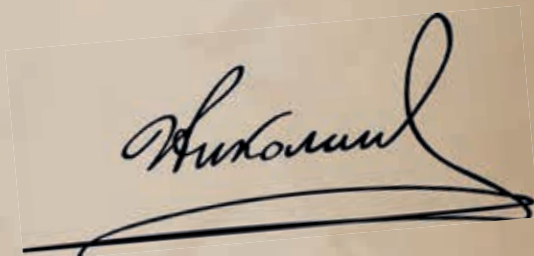
2. В тех случаях, когда указанные в предшедшей (1) статье участки находятся в нераздельном владении нескольких лиц, не состоящих между собою в родстве по прямой нисходящей линии, они составляют общую их собственность.

IV. В дополнение статей 62 и 66 Общего положения о крестьянах и статьи 15 Положения о поземельном устройстве крестьян и поселян разных наименований, вдовренных на владельческих землях (Свод. зак., особ. прил. к т. IX, изд. 1902 г.), постановить.

Переход целых обществ как с общинным, так и с подворным землепользованием к владению в отрубных участках совершается по приговорам, постановленным большинством двух третей крестьян, имеющих право голоса на сходе.

Правительствующий сенат к исполнению сего не оставит учинить надлежащее распоряжение.

Наподлинном собственною Его Императорского Величества рукою подписано:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Николай' (Nicholas), with a long, sweeping horizontal stroke underneath.

НИКОЛАЙ
В Царском Селе
9 ноября 1906 года

Скрепил: Председатель Совета министров
Столыпин

Иван Романович фон дер ХОВЕН (1812—1881) —

генерал-майор, писатель.

Воспитывался в Царско-сельском лицее; участвовал в кавказской войне,

о которой,

помимо этнографических и исторических очерков,

сведений о расколе на

Кавказе и проч., поместил множество ценных статей

в альманахах «Военный

Сборник», «Кавказ»,

«Иллюстрация»,

«Древняя и Новая Россия»,

«Русская Старина» и проч.

Из его исторических

статей большой интерес представляет очерк:

«Мое знакомство

с декабристами

и другими замечательными личностями,

служившими в кавказских войсках в 1835—36 гг.»,

«Из прошлого»,

а также «Холера

в Санкт-Петербурге

в 1831 году».

ХОЛЕРА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ В 1831 ГОДУ¹

Рассказ современника и очевидца

В 1831 году, находясь на службе в гвардии, я был свидетелем всего смутного холерного времени и по сохранившимся у меня того времени запискам, а также по официальным документам, находящимся в публичной библиотеке, я могу представить читающей публике небольшой, но правдивый рассказ обо всем, что вокруг меня тогда делалось, и какие меры правительством были приняты для отвращения сей ужасной болезни.

И. Х.

I

Первое извещение о появлении холеры в столице в 1831 году мы находим в объявлении генерал-губернатора жителям от 19 июня 1831 г.

В газетах того времени было сказано: «По известиям, полученным из Риги и некоторых приволжских городов о появлении в них холеры, приняты были все меры к ограждению здешней столицы от внесения сей болезни; по всем дорогам, ведущим из мест, зараженных и сомнительных, учреждены были карантинные заставы; все письма, вещи и посылки, оттуда получаемые, подвергались рачительной окурке. Словом, сделано все к предотвращению сего бедствия, но несмотря на все сии предостережения холера, по некоторым признакам, проникла в Петербург...» и проч.

Были ли, действительно, полезны таковые меры правительства и приносили ли они хотя малейшую пользу народонаселению, можно видеть из следующего. В 1830 году, зимой, когда в Москве появилась холера, то Царское Село, в котором имела пребывание царская фамилия, было оцеплено. Карантинная застава была устроена на московском шоссе, на станции Ижора. Батальон гвардейского полка, в котором я служил, был назначен в Ижору, для оцепления Царского Села и для исполнения карантинной службы.

Тысячные обозы, идущие с юга России, и множество окрестных крестьян, едущих с провизией, сеном и овсом в столицу, все были у заставы останавливаемы и окуриваемы.

Вся улица по шоссе была запружена обозами. Начальства и распоряжения никакого. Можно себе представить, какой хаос царствовал на месте! Все делалось как-нибудь. Как вся эта процедура окуривания происходила и был ли устроен лазарет или что-нибудь подобное, я сказать не могу, потому что только и знал дежурство, караул у заставы и цепь, расположенную по берегу речки Ижоры, для наблюдения, чтобы люди, не бывшие в карантине, не пробирались по льду в Царское Село.

Раз, когда я стоял в карауле у заставы, проходил ночью в Петербург ремонт казенных лошадей и, протиснувшись сквозь стоявшие по шоссе обозы, стал

¹ Ховен И. Р. Холера в Санкт-Петербурге в 1831 году // Русская старина. 1884. Т. 44. С. 391—400.

скупиваться у заставы. Ведущий ремонт унтер-офицер входит ко мне в устроенную в избе караульную, показывает вид и убедительно просит их не задерживать, так как они должны на другой день прибыть в Петербург, и что люди и лошади только по то число рассчитаны продовольствием. Видя из маршрута, что ремонт должен Царское Село миновать, а иметь отдых в подгорном Пулковке и принимая во внимание его законные требования, я ремонт пропустил, наказав унтер-офицеру Царское Село обойти, а пробираться в Пулковку по окрестным проселкам.

Исполнил ли он мое приказание или нет, не ведаю, но знаю, что на другой день, за таковое мое распоряжение меня, по карантинному уставу, чуть-чуть не отдали под суд, от которого я только избавился благодаря тому, что само правительством, убедясь в неосновательности таких стеснительных мер, вскоре все это отменило. Жалобам, дракам и происшествиям не было конца; я уверен, что продлись еще некоторое время таковое бедственное положение крестьян, не обошлось бы без возмущения, и оно могло бы кончиться весьма плачевно.

Дня через два, после описанного, получено было приказание: «Карантин уничтожить, заставу снять и батальону возвратиться в место своего расположения».

Таковыми и многими другими тягостными и ни к чему не ведущими мерами сама администрация сеяла зародыш будущих смут и неудовольствий народных и явно вселяло недоверие к своим распоряжениям, которым в 1831 году уже никто не верил.

По обнародовании генерал-губернатором известия о появлении холеры в столице, немедленно было приступлено к устройству больниц.

В грязном, тесном и смрадном переулке на Сенной площади была устроена центральная холерная больница, в которую полиция всех заболевающих холерой в домах свозила насильно, против их воли и желания, что и послужило поводом к серьезному волнению народа на Сенной площади, которое кончилось тем, что больницу разбили, больных вынесли на кроватях на площадь, доктора, фельдшера и аптекаря убили и прислугу разогнали.

Вследствие такового происшествия на другой день было прибито на углах улиц следующее объявление генерал-губернатора, от 25 июня 1831 года, в коем между прочим сказано: «Занемогаемые холерою могут, по желанию своему, оставаться для лечения дома, на своих квартирах, полиция же отнюдь не будет вмешиваться ни в отправление больных, ни в принятие их в больницы, а будет только получать сведения от домовладельцев о заболевших в домах» и проч.

На другой день после смут на Сенной площади император Николай Павлович приезжал из Петергофа в столицу; после его отъезда город был объявлен на военном положении и разделен на участки, за спокойствие которых отвечали те полки, которым они были вверены. Патрули, пешие и конные разъезды день и ночь наблюдали за порядком в их участках; объявлено было жителям, что если после 11 часов пополудни и до 5 часов пополуночи патрули или разъезды откроют даже 5 человек, вместе собравшихся, то таковых будут забирать под стражу, как нарушителей общего спокойствия.

Служба была трудная; гвардейские полки были тогда в польском походе, оставались только одни вторые батальоны сих полков, стало быть достаточные только для занятия караулов, а не для того, чтоб исполнять еще службу военного положения, которое было тягостно, но недолго продолжалось.



Так я, сменившись 25 июня 1831 года с караула с Сенной площади, на другой день 26-го был назначен со взводом для охранения огромного склада вина, находившегося на конторском дворе, от Вознесенского моста до Садовой, где ныне Александровский рынок.

Прихожу к воротам, заперты на запор; на дворе, в обычные дни полным шума и жизни, мертвая тишина. Я стал стучать; управляющий конторой г. Голубков выглянул из окна и, увидав пришедшее войско, несказанно обрадовался, с восторгом принял меня, как избавителя от осадного положения, в котором он находился.



Император Николай I своим присутствием усмиряет холерный бунт в Санкт-Петербурге в 1831 году. Литография из французского периодического издания *Album Cosmopolite*. Датирована 1839 г.

После народного волнения на Сенной, он заперся кругом и наверное полагал, что народ бросится на вино, напьется, разобьет бочки и тогда прощай контора, но ничего этого не случилось: войска прибыли вовремя.

Г. Голубков был столько любезен, что отвел мне внизу отдельную комнату с диваном, прислал подушку, и я, после этих тревожных дней, только у него мог душой и телом успокоиться. Не знаю, почему я у него простоял двое суток без смены — вероятно по малочисленности гарнизона; свежих войск, не бывших в тот день на службе, не оказалось и сменить было некому; но я и солдаты не были в претензии на таковое распоряжение; стоять у него было спокойно, солдат кормили

хорошо, да кроме того выдавались сбитень, сайки и водка. Дела почти никакого; изредка только я посылал патруль вокруг конторского двора, для разведки, не скучивается ли где народ; патруль, действительно, наткнулся иногда на толпу человек в 8—10, которые при виде войска сами разбежались.

С этого дня городское народонаселение заметно стало уменьшаться; вся эта масса народа ринулась вон из столицы и разнесла по всей России те нелепые слухи об отраве, которые и послужили поводом к возмущению в новгородских военных поселениях.

Вскоре военное положение было снято. Войска, разбитые на мелкие команды и рассеянные по всему пространству столицы, возвратились в места своего расположения; начались опять бесконечные ученья, и стало все приходить в обычный мирный порядок.

Теперь взглянем на причины этих смут и на меры, которые принимались правительством к лечению и к прекращению холеры.

В объявлении «Положения СПб. комитета, составленного под председательством г. губернатора, для принятия мер против распространения холеры в здешней столице», от 20 июня 1831 года, между прочим, сказано:

- б) «При получении известия от частного пристава о каждом сомнительном больном, попечитель отправляется сам для освидетельствования больного, оказания ему пособия и чтоб собрать все нужные сведения о том доме, где больной оказался, дабы все меры к ограждению самого дома были приняты» и проч.

Вследствие такого объявления мне случилось быть свидетелем следующего: раз, проходя по Моховой улице, я увидел, что трехэтажный дом находящейся наискось церкви Симеона был заперт и оцеплен полицией; у ворот стояли два будочника, а третий ходил под окнами по тротуару.

Жители в страхе и отчаянии, высунувшись из отворенных окон всех этажей, что-то кричали, —я разобрать не мог. Лица, проходящие мимо этого дома, бежали, затыкая платками носы, или нюхали уксус. Я из любопытства остановился наблюдать, что будет; думал, что вот явится попечитель или частный, или квартальный и распорядится, чтобы больной был удален в больницу, а здоровые были выпущены. Но напрасны были мои ожидания: прошло верных полчаса, никто не являлся и никакого распоряжения не последовало.

Слышу в воротах крик, шум, стук молотков; ворота шатаются и видно, что на них изнутри напирают.

К счастью жителей, на дворе жил слесарь, который, собрав своих рабочих, сбил калитку с петель; калитка упала, и вся эта толпа с радостью и криком бросилась на улицу; жители вздохнули свободно; в одну минуту у окон никого не было; все ринулись вон из дома и разбежались по всем направлениям; полиция в миг исчезла; что было далее, сказать не могу, потому что я, дивясь тому, что видел, продолжал путь свой.

Вероятно, и эта мера была вскоре отменена, потому что мне, бывшему ежедневно на улицах, не приходилось более наткнуться на подобные сцены.

Министерство внутренних дел со своей стороны издало 25 июня 1831 года «Краткое наставление к распознаванию признаков холеры, предохранения от оной и средства при первоначальном ее лечении», наполненное, может быть, и полезными правилами, но между ними и встречаются такие, которые свидетельствуют, что это писалось для того только, чтобы написано было, а удобно ли и применимо ли оно к исполнению — об этом, кажется, никто из писавших и не думал.

Возьмем на выдержку:

б) «Запрещается пить воду нечистую, пиво и квас молодой».

Спрашивается, что же пить наконец простолюдину? Водопроводов тогда не было и большая часть небогатого народонаселения пользовалась водой из Фонтанки и других каналов. Если писавшие находили все это для питья вредным, то, полагаю, должно было бы указать жителям, чем заменить означенные пития, как употреблять, сколько; но об этом ничего не сказано.

г) «Запрещается после сна выходить на воздух».

Что это? — не понимаю! Вероятно, тут опечатка или слово пропущено. Полагаю, следует читать: «натошак» после сна не выходить, или «тотчас», или что-нибудь в этом роде, — тогда будет смысл.

ж) «Запрещается жить в жилищах тесных, нечистых, сырых».

А на дом Вяземского на Сенной, до сих пор (1874 г.) служащий источником и рассадником холеры, тифа и других болезней, полиция в то время не обращала никакого внимания.

л) «Запрещается предаваться гневу, страху, утомлению, унынию и беспокойству духа».

Ничто так не располагало к страху, к унынию и к беспокойству духа, как беспрерывно издаваемые правительством предостережения, наставления, распоряже-



ния (кои тут же отменялись), попечительские посещения, ежедневные разнородные требования полиции, тревожившие и наводившие страх на жителей столицы.

Немалое также имело влияние на расположение духа жителей к унынию это бесконечные похороны и погребальные процессии, которые только на улицах и были видны. Из больниц вывозили на ломовых целые вереницы черных осмоленных гробов, от которых встречные жители уберегались, нюхая уксус или прячась под ворота домов, квартир. Забирали на улицах, в жилищах, в лавках людей, хватавших лишнюю чарку водки «для куража» или по другим причинам бывших не в нормальном положении.



Холера. Обложка
журнала *Le Petit Journal*,
1 декабря 1912 г.

Действительно, пьянство распространилось в это время значительно более обыкновенно, и были случаи, что полиция, подняв пьяного на улице, приняв его за холерного, отправляла в больницу, где этот мнимый больной, прославшись и сознав свое положение, бежал домой по улице в больничном халате и в колпаке, распространяя в народе ненависть к докторам и к больницам, будучи уверен, что туда хватают народ, чтобы травить.

н) «Запрещается выходить из дому, не омывши все тело или, по крайней мере, руки, виски и за ушами раствором хлористой соды или извести, или простым вином, смешанным пополам с деревянным маслом».

Как это удобно и применимо к исполнению — предоставляю судить каждому.

п) «Предписывается иметь с собою скляночку с раствором хлористой соды или уксусом, которыми чаще потирать руки, около носа, кроме сего носить в кармане сухую хлористую известь, зашитую в полотняную сумочку».

Всех тех, которые строго исполняли это наставление, народ на улицах останавливал и если находил в кармане в скляночке уксус либо порошки хлористой извести, заставлял в удостоверение, что это не яд, выпивать, а порошок насильно сыпал в рот. Несчастные жертвы заботливости о самосохранении были избиваемы, и многие поплатились даже жизнью.

Откуда появились слухи об отраве, сказать не могу, но всеобщая молва была, что поляки старались разорять, отравлять и изводить русский народ всячески и во что бы ни стало.

Что действительно были люди злонамеренные, распространявшие разные нелепые слухи и подстрекавшие народ к волнению, — это верно, потому что по высочайшему повелению была назначена комиссия для разбора и суда взятых в дни возмущения зачинщиков; но кто были эти люди, не знаю, потому что пишу то, чему сам был свидетелем и что знаю наверное, основываясь на того времени официальных документах.

В ночь с 19 на 20 августа 1831 года разразилась над столицей сильная гроза с проливным дождем, причинившая много кораблекрушений в Кронштадте и сделавшая много добра для Петербурга. Воздух освежился и очистился от миазмов, духоты и смрада, накопившихся от продолжительных постоянных больших жаров; природа ожила и холера стала быстро с того дня уменьшаться.

Вскоре многие временные больницы были закрыты и издание ежедневных ведомостей о числе заболевающих прекратилось. Изредка после сего появлялись сведения о слабом ее существовании в столице в «Северной пчеле», которые с 6 ноября 1831 года и там исчезли.

Итак, считая за начало холеры в С.-Петербурге день первого объявления о ее появлении в столице 19 июня и до последнего известия о ее существовании 6 ноября, видно, что холера гнездилась в столице в 1831-м году — 4 месяца и 17 дней.

По моему мнению, главной и основной причиной всех этих смут и народных волнений было то, что вообще тогда не знали ни свойств холеры, ни причин ее появления, ни средств к ее лечению.

Принимая ее за эпидемию, переносимую людьми и вещами, приписывали ей все свойства чумы и издавали постоянно охранительно-стеснительные меры, годные только при появлении этой заразной болезни, тогда как при сильной холере этого вовсе не требовалось.

Из этого небольшого, но верного рассказа читатель может судить, до какой степени люди, тогда стоявшие во главе администрации, были запуганы, что под давлением этой паники издавали распоряжения, служившие поводом ко всеобщему неудовольствию и к народному волнению, между тем как в Москве, где меньше заботились о народном здравии, холера, бывшая годом раньше, прошла без особых смут и волнений.



**Николай Федорович
ФАН-ДЕР-ФЛИТ
(1840—1896) —**

действительный статский советник, чиновник по особым поручениям при Министерстве финансов (1860—1879), директор Русского общества пароходства и торговли (1884—1894). В сферу его интересов и деятельности входили вопросы экономики и финансов, сельского хозяйства, народного образования.

КНЯЗЬ ВИКТОР ИЛЛАРИОНОВИЧ ВАСИЛЬЧИКОВ. МНЕНИЕ ЕГО О СБЕРЕЖЕНИИ ЛЕСОВ В РОССИИ¹

Зимой 1876 года, по мысли бывшего тогда министром государственных имуществ графа П. А. Валуева, была образована по Высочайшему повелению особая комиссия для рассмотрения вопроса о мерах к ограждению лесов от истребления. Я состоял членом этой комиссии со стороны Министерства финансов и наравне с прочими членами горячо сочувствовал мысли предотвратить законодательным порядком полное уничтожение лесов, развивающееся с неимоверной быстротой и представляющее безусловно губительным в климатическом, сельскохозяйственном и экономическом отношении. Для большого уяснения лесного вопроса мне хотелось узнать мнение некоторых лиц, к которым я питал особое уважение. К числу таких лиц принадлежал покойный князь Виктор Илларионович Васильчиков, проживавший в то время в Москве. Я послал ему имевшиеся в моем распоряжении данные и был порадован собственноручным письмом князя следующего содержания:

Присланный мне вами проект положения о сбережении лесов, составленный Министерством государственных имуществ, был уже мне известен.

Ввиду состояния, в каком находится та местность, которая больше всего нуждается в мерах к охранению лесов, положение это мне кажется недостаточным и в некотором отношении не достигающем цели. Я говорю о черноземной полосе Средней и Южной России.

На основании трех пунктов первого параграфа и в особенности пункта b, все леса, доселе сохранившиеся в этой части России, поступят в разряд имеющих государственное значение, что вполне согласно с действительностью. Поэтому вся вторая статья рассматриваемого нами положения до этой местности не относится.

Что касается ограничений, которым должно подлежать здесь пользование лесными угодьями, то мне кажется, что прежде всего нужно окончательно возбранить всякие расчистки, не позволяя их ни в каких размерах по отношению к общей площади лесной дачи, потому что дальнейшее уменьшение пространства, занятого здесь лесом, терпимо быть не может, а следовало бы скорее озаботиться приисканием мер к возобновлению лесонасаждения там, где оно сведено.

Определение постоянных выборочных рубок тождественно узаконению лесосоистребления.

Во-первых, подобные рубки не будут подлежать никакому контролю, потому что таковой невозможен.

Во-вторых, такого рода хозяйничанье всегда влечет за собою медленное, но верное уничтожение лесонасаждения, потому что в таких дачах возобновление леса посредством молодой поросли немыслимо; когда последние перестойные деревья будут срублены, у нас окажется пустырь с посохшими пнями.

¹ *Фан-дер-Флит Н. Ф. Князь Виктор Илларионович Васильчиков. Мнение его о сбережении лесов в России // Русская старина. 1885. Т. 47. С. 181—183.*

В-третьих, такое распоряжение нарушает все права собственности, потому что, разрешая одни лишь выборочные рубки сухих и перестойных деревьев, правительство лишает собственника возможности извлекать из леса своего какой-либо доход.

Следовательно, это будет совершенно напрасное и бесполезное стеснение.

Сохранять лес можно только правильно веденным хозяйством, т.е. производя сплошные вырубki в известных ежегодно размерах и по назначенным направлениям и принимая меры к тому, чтобы сведенные участки вновь покрывались молодой порослью и чтобы лесонасаждение постоянно таким образом возобновлялось. Другого средства к прочному сохранению лесов не имеется.

Определение, что сплошными рубками может быть ежегодно сводима $\frac{1}{40}$ или $\frac{1}{30}$ доля всей лесной площади, совершенно голословно. Это не может зависеть от произвола, а должно быть подчинено законам природы, по которым одни лесные породы достигают зрелости в 30 лет, а другие — только в 70 и более. Наконец, эта пропорция может быть различна, смотря по тому, какого рода хозяйство будет принято в данной даче.

Для чего перерубы, не более $\frac{1}{40}$ доли дозволенного размера рубки прощаются, мне не понятно.

Предоставление надзора за исполнением Положения местным земским учреждениям мне кажется практичным, в особенности потому, что иных органов для действительного осуществления такого надзора у нас не имеется. Но мне кажется, что по специальности этого дела земству необходимо содействие лиц, научно знакомых с лесоводством, а такими помощниками могли бы быть лесничие ведомства государственных имуществ.

Штрафами можно, конечно, понудить нерадивых, но мне казалось бы, что в отношении таких владельцев, которые будут упорно противиться исполнению, следовало бы принимать более действительные меры.

В проекте Положения ничего не сказано об обязательности караула, о пастбище скота и косьбе трав по лесам; между тем это все составляет весьма важную статью в деле сбережения и сохранения лесонасаждения.

В настоящее время лесоистребление составляет всеобщий недуг, и сказать кто именно подвизается на этом поприще с наибольшим успехом — трудно; несомненно только то, что крестьянские общества исполняют такого рода подвиги быстрее и бестолковее других владельцев.

Если ограничиться теперь поощрительными мерами в надежде вызвать лесовладельцев по введению у себя какого-либо организованного хозяйства, то последние следы лесонасаждения исчезнут с лица земли русской, прежде чем водворится какой-либо в этом деле порядок.

Косвенных мер к поднятию доходности лесных дач я не знаю; а знаю только одно средство, и то прямое, — это труд самого владельца. Пока он будет упорствовать на том, что трудиться ему не подобает, доходы с лесов будут доставаться не владельцу, а сьемщику-кулаку, а помещик по-прежнему будет утешать себя лживыми возгласами о невозможности всякого на Руси хозяйства.

Если комиссия имеет в виду составить законопроект по этому вопросу, общий для всей России, то она вряд ли достигнет полезного результата. При тех резких особенностях, какими отличаются различные местности и края нашего обширного отечества, в каждом из них потребуются принятие особых мер; в одном — рас-



**Виктор Илларионович
ВАСИЛЬЧИКОВ
(1820—1878) —**

*князь, государственный
деятель, учился*

в Пажеском корпусе.

*В 1839 г. был определен
в лейб-гвардейский конный
полк, в 1842—1844 гг.*

*участвовал в разных
экспедициях против горцев
на Кавказе, в 1849 г. —
в Венгерской кампании.*

*С конца 1854 г. был
начальником штаба
Севастопольского
гарнизона и одним
из последних оставил*

*Севастополь. С 1856 г. —
генерал-адъютант и на-
чальник штаба Южной
армии. В 1857 г. — дирек-
тор канцелярии Военного*

*министерства; в 1858 г. —
товарищ военного
министра и управляющий
Военным министерством.*

*В 1867 г. оставил службу.
Дейтельно занявшись
в своем Лебедянском име-
нии (Тамбовской губ.) сель-
ским хозяйством, он писал
книги и статьи
по сельскохозяйственным
вопросам.*

чистки будут необходимы, в другом — будет достаточно сохранить наличное лесонасаждение, в третьем — придется разводить вновь плантации. Общей мерой может быть только обязательное ведение правильного хозяйства; составление же тех правил, какие будут требоваться в каждой отдельной местности, может быть с успехом соображено только на месте, единственным компетентным в таком деле институтом — земскими собраниями.

Извините меня, что я заболтался и может быть вам и надоел; но дело это занимает меня уже так давно, что я не мог отказаться от представившегося случая, чтобы высказать свое верование.

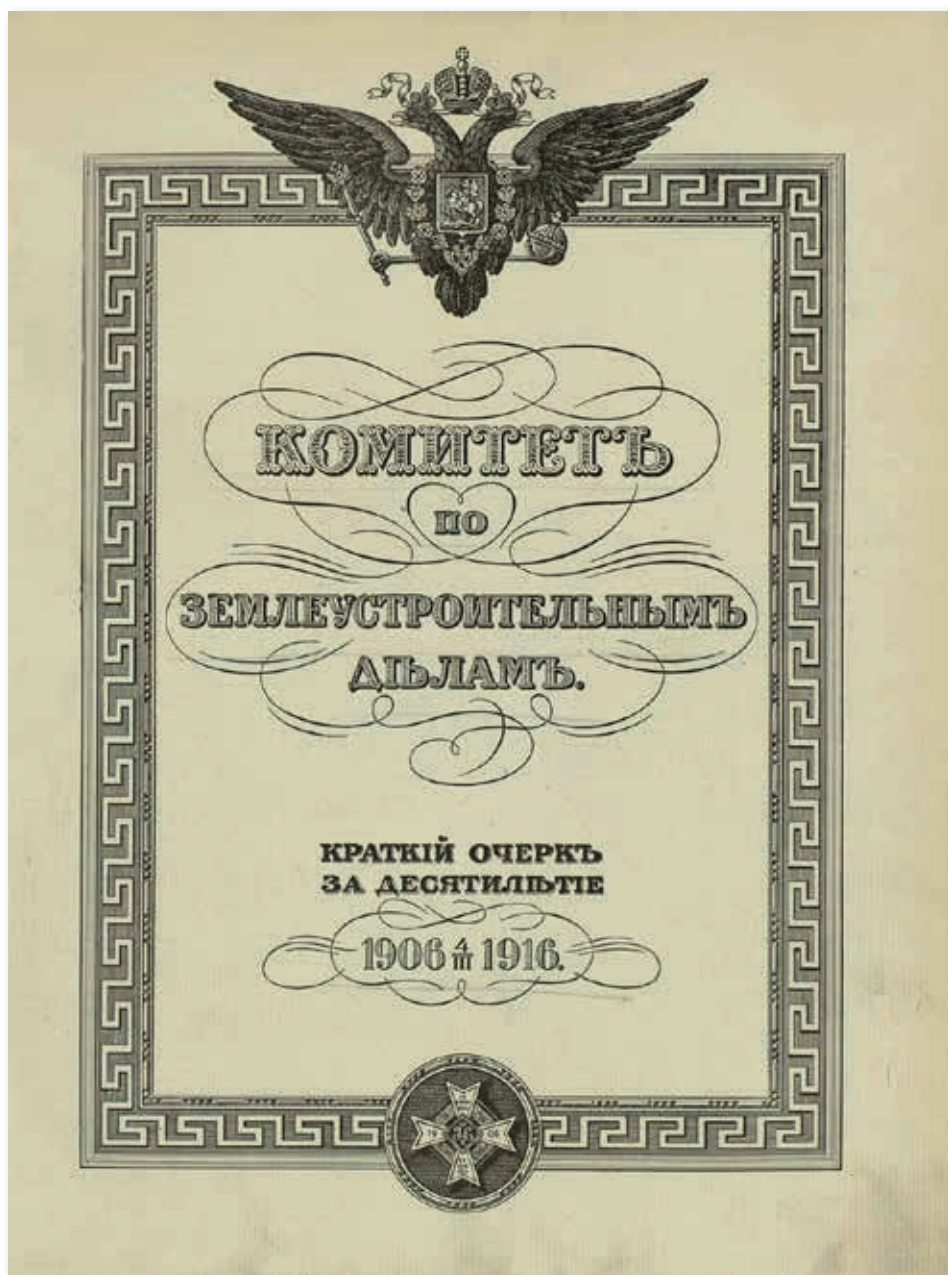
Примите уверение и проч.

Мысли, высказанные князем Виктором Илларионовичем по поводу лесоразрушения, несколько не утратили своего значения, тем более что пока не принято еще никаких мер для предупреждения этого государственного бедствия, и составленный комиссией проект имеет с 1876 года в одной из многочисленных петербургских канцелярий.

Первая страница письма украшена литографированной крупной, синей буквой В, выходящей из плуга, эмблемы сельского хозяйства, которому князь посвятил последние годы своей жизни, и помечена «Москва. Марта 9 Дня 1876 года».

КОМИТЕТ ПО ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫМ ДЕЛАМ

Краткий очерк за десятилетие (1906—1916)



В 1916 году исполняется первое десятилетие деятельности учрежденного Именным Высочайшим Указом 4 марта 1906 г. Комитета по землеустроительным делам и руководимой им обширной местной организации. В государственной жизни великой страны десять лет, конечно, небольшой срок, и время писать историю только что развившегося землеустройства еще не настало. Но работа учреждений, на которые выпала высокая задача устройства земельного быта многомиллионного русского крестьянства за этот первый и, надо думать, самый трудный период деятельности, несомненно, заслуживает быть отмеченной.

Учреждение Комитета последовало в эпоху коренных преобразований всего государственного уклада нашего отечества, в числе коих земельная реформа заняла одно из первых мест.

Незабвенный вдохновитель землеустройства, покойный статс-секретарь П. А. Столыпин постоянно называл крестьянское землеустройство «осью экономической политики». Государственное значение этого дела сосредоточило на нем особые заботы непосредственно стоявших во главе Комитета главнуправляющих

землеустройством и Земледелием, и в числе их князя Б. А. Васильчикова в период сложной организационной работы и А. В. Кривошеина, в течение всего времени участника Комитета и более семи лет его Председателя. Сознанием важности задачи и стремлением отдавать ей все свои силы неизменно были проникнуты и все исполнительные чины, от младшего до старшего, во главе с А. А. Риттихом, состоявшим с учреждения Комитета в течение шести лет Управляющим его делами, а ныне — заместителем Председателя.

Именной Высочайший Указ 4 марта 1906 года возложил на вновь учрежденный Комитет две основные задачи: помощь Крестьянскому поземельному банку в деле покупки земли крестьянам содействие населению в устранении недостатков существующего землевладения и землепользования. В числе обя-



Статс-секретарь
Петр Аркадьевич СТОЛЫПИН



Сенатор, действительный тайный
советник Николай Дмитриевич ЧАПЛИН

занностей по выполнению второй задачи были указаны: а) содействие к переселению на казенные земли; б) участие в сдаче крестьянам в аренду казенных оброчных статей; в) содействие в улучшении условий землевладения и порядков землепользования и в установлении более совершенных способов ведения хозяйства на надельных землях и г) посредничество в разверстании земли между крестьянами и частными владельцами. Для непосредственного выполнения этих обязанностей Комитету было предоставлено открывать уездные, а засим, по мере надобности, и губернские землеустроительные комиссии, при широком участии выборных представителей от земства и крестьянского населения, впервые введенных в состав постоянных органов государственного управления в большом сравнительно с правительственными чинами числе.

Открытые с осени 1906 г. землеустроительные комиссии в первую очередь приступили к совместной с отделениями Крестьянского поземельного банка работе по разбивке на хозяйственные участки и по продаже нуждающимся крестьянам земель, бывших к тому времени в руках Банка и вновь им приобретаемых. Этот



Тайный советник
Петр Павлович ЗУБОВСКИЙ

земельный фонд получил значительное подкрепление в виде переданной Банку по Высочайшему Указу 12 августа 1906 года части удельных земель. Благодаря последовавшему по Указу 14 октября того же года понижению платежей по ссудам Банка, операция эта быстро стала развиваться и в следующем году для дальнейшего ее ускорения были образованы выезжавшие на места временные отделения Совета Крестьянского банка, с участием представителей землеустроительного ведомства, а впоследствии — особые ликвидационные отделы при местных органах Банка.

Тогда же, осенью 1906 года, последовал Высочайший Указ 27 августа, разрешивший продажу в собственность земледельцам на льготных условиях, освобождающихся от аренды



Гофмейстер Двора Е. И. В.
Дмитрий Николаевич ЛЮБИМОВ





Гофмейстер
Александр
Александрович
РИТТИХ

казенных оброчных статей и участков, выделяемых из казенных лесов. Ближайшее участие в этой операции, а равно в сдаче оброчных статей в льготную аренду крестьянам, было поручено также землеустроительным комиссиям.

Но вскоре за открытием комиссий в них начали поступать ходатайства крестьян об оказании им содействия к разверстанию черезполосности наделных земель. Толчок этому делу был дан Высочайшим Указом 9 ноября 1906 г., впоследствии подтвержденным и расширенным Законом 14 июня 1910 г. Эти акты обеспечили каждому крестьянину возможность укреплять в личную собственность находившуюся в его фактическом владении землю, определили порядок отвода ее к одному месту и дали право сельским обществам по решению большинства переходить к владению землей в отрубных участках.

Быстро распространившаяся среди крестьянства весть о возможности делаться самостоятельными хозяевами своих наделов, вызвала массовый приток в землеустроительные комиссии ходатайств о разверстаниях, заявленных уже в 1907 года более чем от 200 тысяч домохозяев, а в настоящее время превысивших 6 миллионов, т.е. охвативших почти половину всех крестьянских дворов Европейской России. При таком стремлении населения к упорядочению своего земельного быта работы по разверстанию

наделных земель стали в деятельности землеустроительных комиссий на первый план. Первоначальное предположение — открывать землеустроительные комиссии двух типов: с землеустроительными функциями и — ограниченный только содействием Крестьянскому банку, было оставлено, и утверждая первый Наказ комиссиям 19 сентября 1906 года, Комитет по землеустроительным делам воспользовался предоставленным ему Указом правом и возложил землеустроительные функции на все без исключения открытые и вновь открываемые комиссии.

После издания первого Наказа, указывавшего порядок разверстаний на основании действовавших в то время законоположений, Комитетом по землеустроительным делам было приступлено к разработке органического землеустроительного закона. Результатом этой сложной работы, продолженной в стенах законодательных учреждений, явилось издание Положения о землеустройстве, Высочайше утвержденного 29 мая 1911 года и окончательно поставившего дело землеустройства на твердую почву.



Статс-секретарь
Александр Васильевич КРИВОШИН

С развитием дела выяснилось, что нельзя ограничиваться содействием крестьянам при землеустройстве в виде лишь исполнения межевых работ, юридического оформления образованных новых владений и выдачи денежных ссуд и пособий на хозяйственное устройство, а необходима непосредственная помощь в приведении участков в культурный вид. С этой целью в тесную связь с землеустройством были поставлены гидротехнические работы, а с 1908 года положено начало агрономической помощи, весьма быстро получившей при содействии земских учреждений широкое развитие. С 1911 года Комитет по землеустроительным делам принял на себя также руководство заботами по распространению в крестьянских усадьбах огнестойких построек и крыш; для этой операции учрежден с 1914 года в составе ведомства новый Отдел сельского строительства.

Наконец, в последнее время Комитетом разработаны законопроекты о мерах предупреждения дробления землеустроенных участков и о разверстании сервитутов.

Таким образом, первоначально предусмотренные Указом 4 марта задачи в течение десяти лет подверглись значительному расширению. Непосредственно на местах выполнение этих задач потребовало создания обширной сети землеустроительных, гидротехнических, агрономических, сельскостроительных и других учреждений, в которых принимают участие многие тысячи правительственных чинов, представителей земств и самих крестьян.

Учреждения и лица, работавшие в деле землеустройства, неоднократно были ошастливлены высокими знаками Монаршего внимания. При открытии созванного в 1909 г. для обсуждения землеустроительных вопросов Съезда неперенных членов губернских присутствий и губернских землеустроительных комиссий, председатель Съезда статс-секретарь Столыпин передал присутствующим нижеследующие милостивые слова Государя Императора:

«Передайте им, что Я знаю об их работе на местах и слежу за ней; скажите им еще, что они принимают участие в большом историческом деле».

Перед окончанием своих занятий участники Съезда удостоились Высочайшего приема в Царскосельском дворце, причем Его Императорскому Величеству благоугодно было обратиться к ним с нижеследующими милостивыми словами:



Съезд землеустроительных чинов в Петербурге. 1909 г.



1909 год. Распределение вновь образованных хуторов между домохозяевами в дер. Белинок Гродненской губернии



Знак отличия за труды по землеустройству

«Господа, благодарю вас за вашу преданность долгу и любовь, которую вы проявили в землеустроительном деле. Это служит Мне залогом того, что великая историческая реформа вашими стараниями и Моим попечением будет, с Божьего благословения, доведена до конца. Желаю вам полного успеха и благополучия».

Милостивой телеграммы Его Величества был удостоен и съезд, созванный при Главном управлении землеустройства и земледелия весной 1911 г. для выработки Наказа по применению Положения о землеустройстве.

Принимая в прощальной аудиенции членов III Государственной Думы, при которой издано Положение о землеустройстве, Государь Император, благодаря депутатов за понесенные труды, на первом месте соизволил упомянуть: **«землеустройство крестьян»**.

Местные землеустроительные чины и крестьяне, перешедшие на хуторские участки, имели счастье представляться в разных губерниях Его Величеству при Высочайших проездах, а весной 1914 г. Государь Император лично посетил хуторские хозяйства и агрономические учреждения в Таврической губернии.

В одном деле по Петергофскому уезду Государь Император принимал участие как владелец размежевываемых с соседними крестьянами Государевых имений, а по окончании сего дела исполнители его были представлены Его Величеству в Новом Петергофе и удостоились Высочайшей беседы.

Дабы особо отметить деятельность работающих по землеустройству лиц, в том числе общественных деятелей и крестьян, Высочайше учрежден 7 декабря 1912 г. нагрудный «Знак отличия за труды по землеустройству», право на ношение которого жалуются по всеподданнейшим представлениям министра земледелия на основании засвидетельствованных Комитетом по землеустроительным делам и губернскими землеустроительными комиссиями заслуг каждого лица. До настоящего времени знак этот пожалован 1 443 лицам.

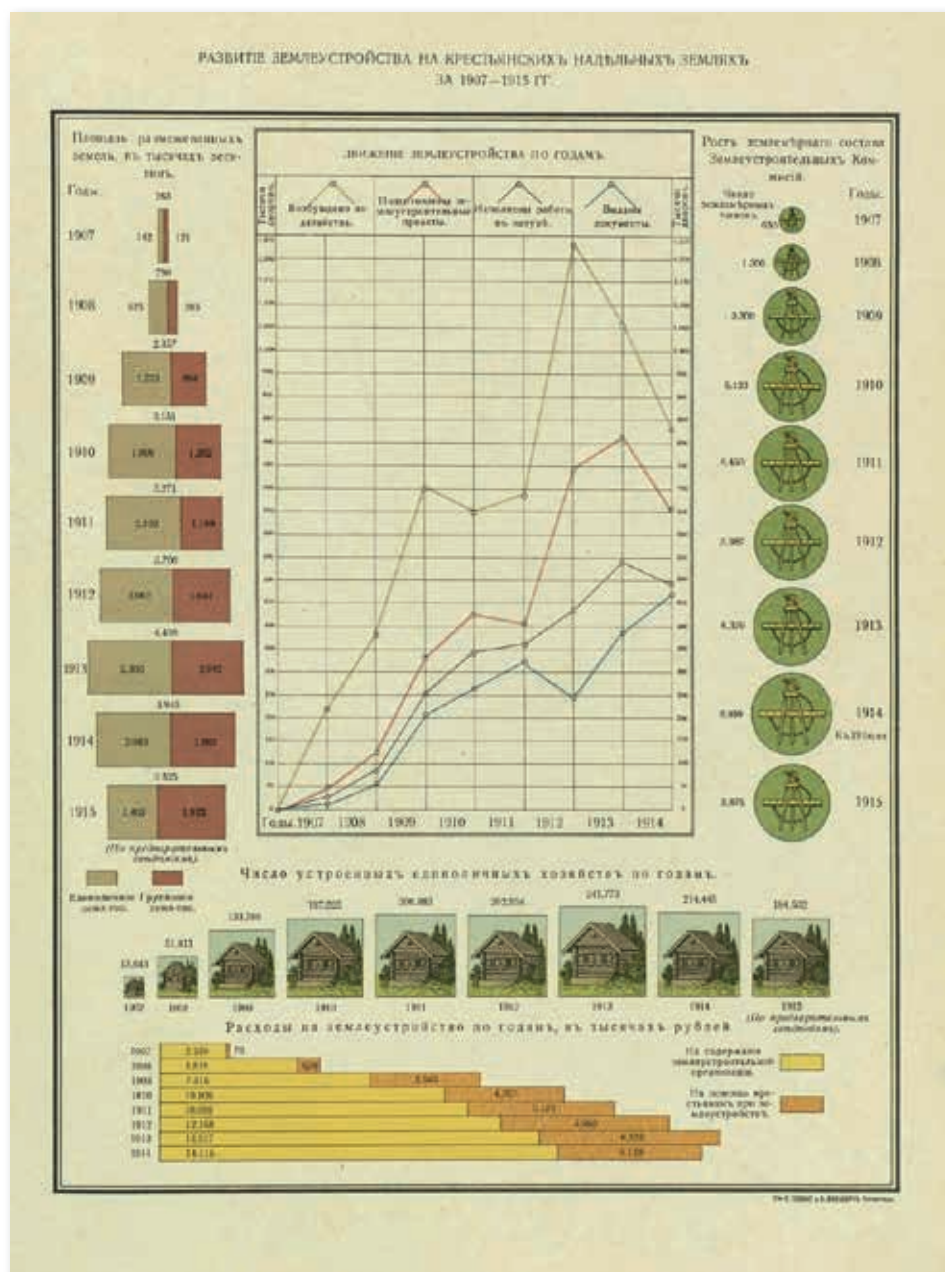
Решительную поддержку получили начинания Комитета в законодательных установлениях, со стороны которых никогда не было отказа в ассигновании необходимых средств, а вносимые ведомством землеустройства законопроекты неизменно встречали сочувствие преобладающего большинства и в подготовительных комиссиях Государственного Совета и Государственной Думы являлись предметом обсуждения, нередко расширявшего предположения ведомства и дававшего им более прочную постановку.

Одушевляемые Монаршим вниманием, подкрепляемые поддержкой законодательных установлений, землеустроительные учреждения с Комитетом во главе, при дружном сотрудничестве своих местных чинов с земствами и представителями от крестьян получили возможность в сравнительно недолгий срок достигнуть весьма существенных практических результатов, выражающихся в разверстании в 463 уездах черезполосности владений на площади свыше 25 млн десятин земли (площадь, превышающая некоторые из великодержавных территорий, и образовали до 2 миллионов единоличных хозяйств с посильным обслуживанием их агрономической, гидротехнической и сельско-строительной организациями и материальной помощью.

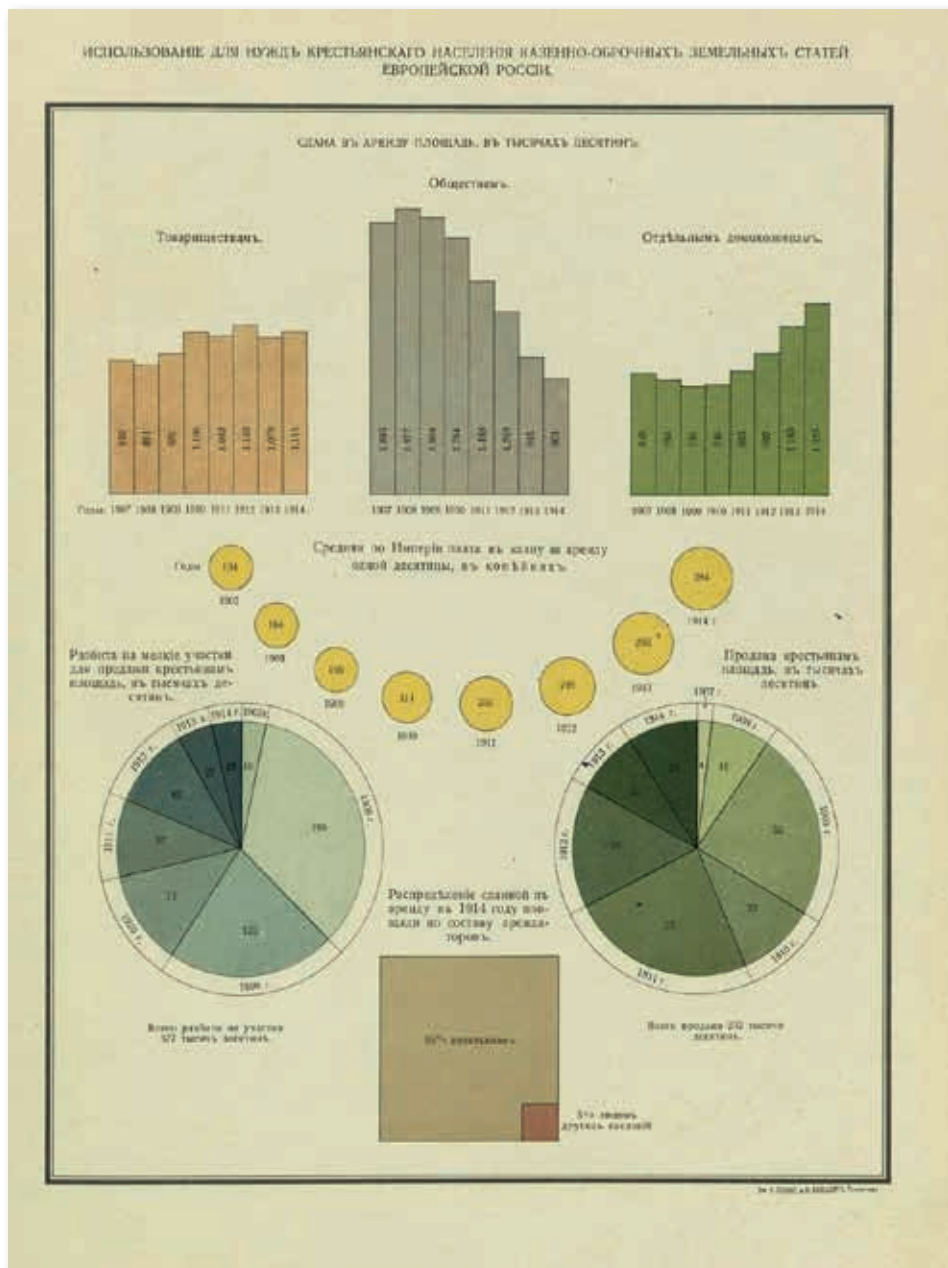


Рисунок грамоты, выдаваемой крестьянам,
пожалованным «Знаком отличия за труды по землеустройству»

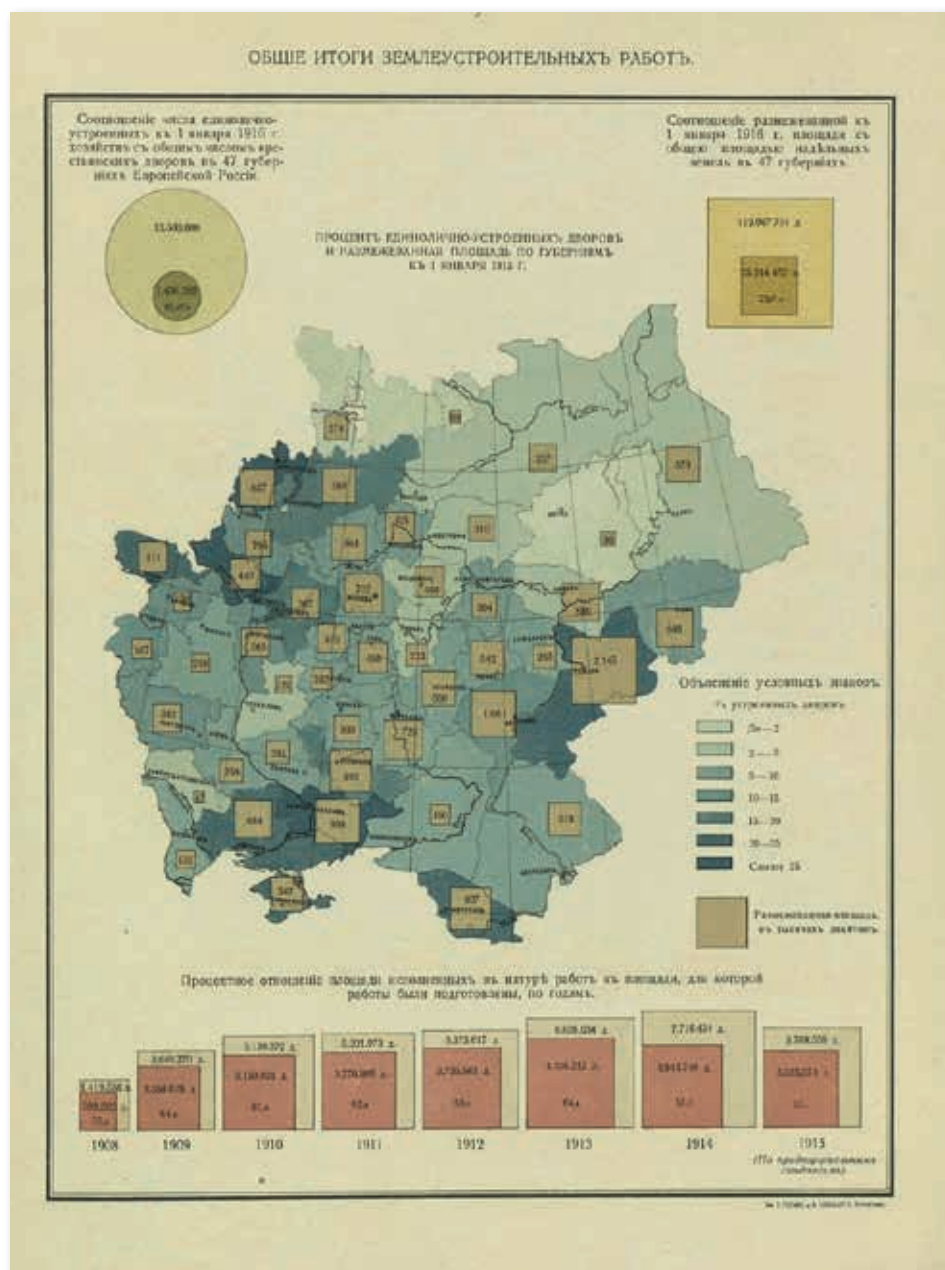
Но особое значение для успеха дела имело то обстоятельство, что заботы об упорядочении земельного хозяйства ответили стремлениям самого крестьянства, для которого землеустроительные комиссии и состоящие при них технические чины успели сделаться близкими и полезными помощниками в самых разнообразных нуждах. Продолжающаяся полтора года великая война, отвлекшая миллионы рабочих рук, не расстроила, однако, ставшего на твердую почву дела и лишь несколько замедлила его возраставшее из года в год развитие.



**Развитие землеустройства на крестьянских наделных землях
за 1907—1915 гг.**



Использование для нужд крестьянского населения казенно-оборочных земельных статей Европейской России



Общие итоги землеустроительных работ

РИМСКИЙ КЛУБ: ИДЕЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ¹

Пятидесятые—шестидесятые годы двадцатого века в развитых странах Запада были отмечены быстрым экономическим ростом и повышением уровня жизни населения. Однако одновременно с ростом благосостояния все больше стали заявлять о себе глобальные экологические, демографические и продовольственные проблемы. В конце 60-х начале 70-х годов немногие понимали, что появление острых глобальных проблем современности поставило человечество перед необходимостью разработки новых идей и концепций, призванных отыскать пути решения или смягчения этих проблем. Именно в этот период начинают появляться общественные организации, занятые поиском выхода из глобального кризиса.



Римский клуб — одна из наиболее известных подобных организаций. Вряд ли можно найти другую небольшую по численности организацию, не имеющую постоянной структуры и бюджета, деятельность которой вызвала бы столь широкий резонанс в современном обществе. Идея создания Римского клуба принадлежит Аурелио Печчеи — итальянскому промышленнику, экономисту, человеку большого кругозора. Первоначальная его идея состояла в создании небольшого круга единомышленников для обсуждения мировых проблем и поиска путей их решения.



Аурелио ПЕЧЧЕИ — первый президент Римского клуба

В апреле 1968 года в Риме собралась группа из 30 ученых, экономистов педагогов и служащих «для обсуждения сложного положения человечества в настоящем и будущем». Эта встреча положила начало существованию Римского клуба — неформальной, финансово независимой организации численностью не более 100 человек.

Были поставлены две основные цели, которые должен был постепенно осуществлять Клуб:

1. Способствовать и содействовать тому, чтобы люди как можно яснее осознавали «затруднения человечества».
2. Использовать все доступные знания, стимулировать установление новых отношений, политических курсов и институтов, которые способствовали бы исправлению нынешней ситуации.

¹ Информационный материал подготовлен с использованием Интернет-ресурсов//URL:<http://files.school-collection.edu.ru/dlrstore/b0c7220c-2b6d-0d05-8dd1-8e6831345a54/1012391A.htm>; <http://ru-ecology.info/term/659>; <http://zagovor.jofo.me/608538.html>



Таким образом, создание Римского клуба было обусловлено множеством объективных и субъективных причин, главной из которых было появление глобальных проблем и появление идей общемирового сотрудничества в их решении.

У Римского клуба нет штата и формального бюджета. Его деятельность координируется исполнительным комитетом, который состоит из 12 человек. Пост президента Клуба последовательно занимали А. Печчеи, А. Кинг и Р. Диес-Хохлайтер.



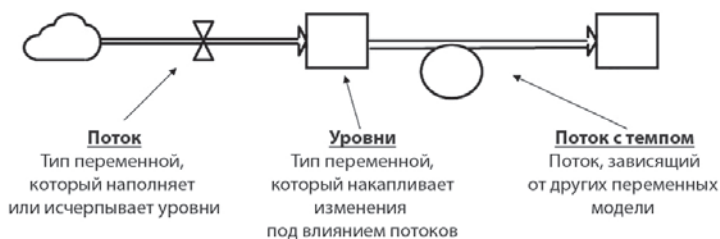
Александр Кинг — президент Римского клуба (1984—1991)

Первые собрания Римского клуба завершились принятием решения об организации проекта «Сложное положение человечества». Цель проекта было рассмотрение комплекса проблем, затрагивающих все страны: нищета, голод, деградация окружающей среды, экономические кризисы и др. Эти проблемы получили название «Мировая проблематика». Мировая проблематика является, по мнению Римского клуба, единым целым, и ее части оказывают влияние друг на друга. Первая фаза проекта обрела четкие очертания в 1970 году, когда профессор, специалист по системной динамике Джей Форрестер представил глобальную модель, позволившую проанализировать поведение и взаимозависимость основных частей мировой проблематики с помощью ЭВМ.

Джей Форрестер (Jay Wright Forrester)
(род. 1918 г.) — американский инженер,
разработчик теории системной динамики



1. Все изменения в любой системе обуславливаются петлями обратной связи.
2. Динамику поведения сколь угодно сложного процесса можно свести к изменению значений некоторых уровней, а сами изменения регулировать потоками, наполняющими или исчерпывающими уровни.
3. Петли обратной связи в системе часто могут быть нелинейными.
4. Системную динамику целесообразно применять, когда традиционные подходы оказываются неэффективными.



В 1972 году в Массачусетском технологическом институте под руководством специалиста в области системной динамики Денниса Медоуза был подготовлен первый доклад Римскому клубу «Пределы роста». В основу доклада была положена модель, созданная на основе пяти тенденций мирового развития: роста населения, промышленного производства, роста производства продовольствия, сокращения запасов исчерпаемых природных ресурсов и загрязнения окружающей среды. Развитие и взаимодействие этих процессов на срок до 2100 года были смоделированы на ЭВМ. На тот момент это была первая подобная модель, рассчитанная на срок более 30 лет.

Модели мира были построены на основе системной динамики и того факта, что структура любой системы (все множество связей между компонентами) является таким же важным, определяющим поведение системы фактом, как и сами элементы системы.

При рассмотрении моделей мира авторы не принимали в расчет социальные факторы (войны, возможное изменение мировой экономической системы и др.).

В ходе работы авторы пришли к следующим выводам:

1. Если существующие на настоящий момент темпы роста населения, промышленного производства, загрязнения среды, производства продовольствия и истощения ресурсов не изменятся, то уже в начале следующего века человечество подойдет к пределам роста.
2. Наиболее вероятным результатом будет резкое падение численности населения и промышленного производства.
3. Имеется возможность изменить эти тенденции путем перехода в состояние глобального равновесия, которое можно спроектировать таким образом, чтобы каждый человек на Земле мог удовлетворить основные материальные потребности и реализовать свой индивидуальный потенциал.
4. Если люди всего мира решат бороться за переход к состоянию глобального равновесия, то чем скорее этот переход будет осуществлен, тем больше шансов на успех будет у людей.

Авторы доклада создали несколько моделей мира, учитывавших изменение ключевых факторов (возможное овладение термоядерным синтезом, снижение темпов загрязнения среды и др.). В согласованную с историческим развитием человечества «стандартную» модель мира был заложен экспоненциальный рост населения с удвоением за 33 года и рост промышленного производства с удвоением за 10—14 лет. По этой модели был спрогнозирован крах мировой экономической системы, первопричиной которого должно было стать истощение минеральных ресурсов. По предположению группы Медоуза, истощение ресурсов в первую очередь привело бы к краху промышленного производства, за которым последовало бы резкое снижение объемов производства продовольствия и услуг, зависящих от поставок оборудования. При этом численность населения достигла бы своего максимума только через 15—20 лет после начала кризиса,

Д. МЕДОУЗ

«Пределы роста» (1972) — первый доклад Римскому клубу завершил исследование Форрестера. Метод «системной динамики» Медоуза не годился для работы с региональной мировой моделью, поэтому модель вызвала ожесточенную критику.



из-за наличия запаздываний, обусловленных возрастной структурой населения. В конце концов численность населения должна резко снизиться из-за нехватки продовольствия и медицинских услуг, а также из-за последствий катастрофического загрязнения окружающей среды. В дальнейшем мировая система обречена на жалкое существование с истощенными ресурсами. Срок до начала кризиса точно не указывался, но приближенно составлял 75 лет.

В других моделях мира, построенных с учетом возможного изменения поведения элементов системы, динамика системы в целом не менялась. При достижении одного из своих пределов роста мировая система должна была потерпеть крах. Таким пределом могло быть катастрофическое загрязнение среды, нехватка продуктов питания и другие проблемы. Таким образом, авторы доклада сделали вывод, что рост в мировой системе через определенный промежуток времени неминуемо порождает катастрофу, и только сознательное ограничение роста в мировой системе может ее предотвратить. Технический прогресс способен только отодвинуть начало катастрофы на несколько десятилетий, даже если он будет сопровождаться контролем над рождаемостью и загрязнением среды. По мнению авторов доклада, общество оказалось перед выбором: существовать, не выходя за рамки естественных пределов роста, или продолжать рост, пока переход через эти пределы не приведет к катастрофе.

Альтернативой росту и последующему краху может стать переход к глобальному равновесию. Основная идея разработанной авторами доклада концепции глобального равновесия (или концепции нулевого роста) заключается в сведении темпов роста населения и производства к уровню простого воспроизводства людей и техники.

Для перехода к глобальному равновесию необходимо:

1. Сократить средний размер семьи до двух детей.
2. Сохранить средний подушевой выпуск продукции на уровне 1975 года.
3. Разработать новые методы вторичной переработки отходов и ввести их в действие.
4. Разработать способы использования в качестве энергии естественной солнечной радиации.

Авторы доклада призвали немедленно начать переход от роста к глобальному равновесию, так как перенос проведения этого перехода на 2000 год сделает крах мировой системы неизбежным. Кроме этого, обращалось внимание на тот факт, что из-за наличия естественных запаздываний в мировой системе вышеуказанные мероприятия необходимо провести до достижения пределов роста. Наилучшим вариантом действий, по мнению группы Медоуза, был переход к глобальному равновесию уже в 1975 году.

Доклад «Пределы роста» стал первым исследованием, посвященным мировой проблематике. Он породил дискуссию о глобальных проблемах, положил начало развитию современной глобалистики и концепций устойчивости.

Сразу после опубликования «Пределов роста» доклад был подвергнут серьезной критике. Главным поводом для нее стала не столько концепция «нулевого роста», сколько метод проведения исследований, в частности, возможные ошибки при составлении программ. В 1973 году в журнале «Фючерс» были опубликованы несколько статей, в которых авторам «Пределов роста» были предъявлены следующие обвинения.

1. В порочности глобального подхода, не учитывающего существенных различий между отдельными регионами, особенно между развитыми и развивающимися странами.
2. В ошибочности программ, заложенных в ЭВМ, так как они опирались на экстраполяцию (продолжение) в будущее тенденций роста, наблюдавшихся в 60-х годах. В 70-х годах эти тенденции начали меняться, а в 80-х и 90-х изменились еще радикальнее.
3. В односторонности использования инструментария современного прогнозирования, так как было проведено только поисковое прогнозирование на основе продолжения в будущее наблюдаемых тенденций.
4. В неучете потенциалов НТП, занижении запасов сырья, переоценке загрязнения окружающей среды, а также в том, что прекращение роста приведет к консервации отсталости развивающихся стран. Кроме того, многие специалисты в области глобальных проблем считали, что главной причиной этих проблем и, в частности, экологического кризиса, являются социальные факторы, и без изменения мировой экономической системы решить эти проблемы невозможно.

Например, по мнению известного американского биолога и эколога Барри Коммонера, работа группы Медоуза была примером псевдонаучного анализа проблем окружающей среды, импонирующего промышленникам. Оценка Римским клубом причин экологического кризиса не может быть объективной, так как Римский клуб спонсируется крупными корпорациями и выражает их мнение по данному вопросу. Кроме того, Барри Коммонер считал невозможным предлагаемое авторами «Пределов роста» решение экологических проблем с помощью крупных корпораций и военных кругов, так как, по мнению Коммонера, именно они являются главными виновниками кризиса. Причины кризиса, как и возможности его разрешения, по мнению Барри Коммонера, лежат в области социально-экономических отношений, чего как раз и не учитывал Римский клуб при составлении моделей мира. Если экономические отношения будут изменены, то в корне изменится и вся основа расчетов Римского клуба и будут получены иные результаты. Экологический кризис возник не в результате роста населения и производства, а в результате изменений, произошедших в послевоенные годы в сельском хозяйстве, промышленности и транспорте, которые привели к увеличению давления на окружающую среду. Примерами таких изменений могут быть замена растительных волокон синтетическими, низкооктанового бензина высокооктановым и т.п.). Такие изменения в технологии производства были вызваны большей прибыльностью новых технологий, а значит, главным «виновником» кризиса является современная экономическая система. Экспоненциальный рост загрязнения вызван именно этими причинами, а не ростом населения, подушевого потребления и истощением ресурсов. Отсюда Барри Коммонер сделал вывод об обратимости процессов загрязнения среды при проведении определенных мероприятий, основным из которых должно стать изменение мировой экономической системы и решение социальных проблем. По мнению Барри Коммонера, прогресс и рост сами по себе не являются причинами кризиса. Рост надо не останавливать, а изменить его направление, произвести коренную реконструкцию технологии промышленности, сельского хозяйства и транспорта с целью отказа от таких технологий, отходы которых не могут быть усвоены окружающей средой. Эти меры способны остановить развитие экологического кризиса.



Проблемы роста и развития активно изучались и в нашей стране. В частности, нельзя не упомянуть исследования крупнейшего отечественного эколога Н. Ф. Реймерса. По его мнению, единственной возможностью решения глобальной экологической проблемы является комплексная экологизация, то есть экологическая переориентация всей деятельности человека: науки и знания, промышленности, сельского хозяйства, транспорта, городского хозяйства и демографической политики.

По мнению Реймерса, осуществить эти мероприятия можно с помощью реализации стратегии экоразвития. Основными положениями стратегии экоразвития следующие:

1. Экологические требования должны лечь в основу локальной, национальной, региональной и мировой политики.
2. Воспитание экологического мировоззрения и культуры, повышение экологической ответственности на всех уровнях — от конкретной семьи до мирового сообщества в целом.

Проблемы роста и развития исследовал также выдающийся математик и глубокий мыслитель Н. Н. Моисеев, получивший известность как создатель модели «ядерной зимы». По его мнению, в будущем основным условием выживания

человечества будет соблюдение так называемого «экологического императива», т.е. недопущение ни при каких условиях изменения некоторых свойств окружающей среды, иначе говоря, степень воздействия человека на окружающую среду должна быть строго контролируема.

Н. Н. Моисеев анализировал также идею устойчивого развития. По его мнению, Концепция устойчивого развития, во-первых, не способна привести к идеалу коразвития (совместного развития) человека и биосферы и не предлагает мер, достаточных для разрешения глобальных проблем, а во-вторых, весьма

утопична. По его мнению, идея устойчивого развития — одно из опасных заблуждений современности, особенно в том виде, в котором она представляется политиками и экономистами.

По мнению Моисеева, единственный приемлемый путь выхода из экологического кризиса — это длительная переходная программа изменения общества и окружающей среды, основой которой должно стать внедрение биотехнологий и осуществление множества социальных программ. Необходима новая стратегия человечества, то есть путь развития, с помощью которого можно в конечном счете реализовать идеалы ноосферы.

Авторы «Пределов роста» признали спорность и несовершенство доклада и заявили, что доклад служил двум целям: воспитательной и предостерегающей. Однако разразившийся вскоре после публикации доклада всемирный экономический кризис, вызванный резким удорожанием нефти, ясно показал, что прогнозы Римского клуба могут воплотиться в жизнь. Кризис показал многие отрицательные стороны мировой экономической системы, кроме того, он серьезно поколебал популярные концепции постиндустриального и информационного общества, рисуящие будущее человечества в розовых тонах. Глобальные проблемы стали предметом обсуждения в ООН, к которому был привлечен и Римский клуб. Однако высказанные в ходе дискуссии предложения не удовлетворили Римский клуб, и



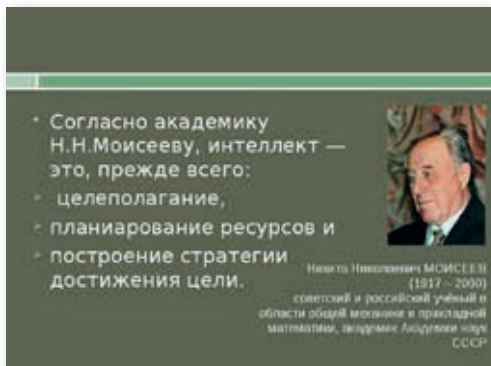
в результате было решено организовать разработку собственного проекта перестройки мировой экономической системы. Этот проект получил название «пересмотр международного порядка».

Таким образом, несмотря на многочисленные недостатки как в методе исследований, так и в его результатах, доклад «Пределы роста» достиг своей основной цели. Выводы группы Медоуза заставили многих людей задуматься о глобальных проблемах, о будущем Земли, породили соответствующую дискуссию. Результатом этой дискуссии стало появление Концепции устойчивого развития, разработанной в 80-е годы.

Несмотря на критику первого доклада «Пределы роста», Римский клуб продолжил свои исследования по глобальному прогнозированию. Второй доклад Римскому клубу был подготовлен в 1974 году американским математиком Михайло Мессаровичем и немецким механиком Эдуардом Пестелем. Доклад получил название «Человечество на перепутье». Во многом, этот доклад стал продолжением исследований группы Медоуза, однако авторы попытались преодолеть недочеты своих предшественников. В частности, они ввели дифференцированный подход к исследованию различных регионов мира. Помимо физических ограничений производственной деятельности человека, было обращено внимание на противоречия современной экономической системы. Авторы доклада признали, что стихийное развитие экономики нерационально, экономическое развитие требует планирования на глобальном уровне.

Основным методом исследований, проведенных авторами доклада, вновь было глобальное моделирование, но его процесс был намного усложнен. В центре внимания авторов оказалась разработка альтернативных сценариев разрешения глобальных проблем. Одна группа таких сценариев касалась различных вариантов помощи развивающимся странам со стороны развитых, Авторы доклада также разрабатывали проекты решения мировых продовольственной и нефтяной проблем.

В отличие от группы Медоуза, авторы второго доклада Римскому клубу не прогнозировали глобальной катастрофы. По их мнению, кризис при сохранении существовавших тенденций должен был сначала охватить наиболее бедные страны и только потом сказаться на развитых государствах. Общим выводом доклада стала концепция «Органического роста», то есть дифференциация темпов роста в зависимости от уровня развития страны, а также форсированное решение нефтяной и продовольственной проблем. Авторы доклада не предложили программ-



ных решений и способов перехода к «органическому росту». По этой причине, а также потому, что авторы исходили из незыблемости существующего строя, доклад подвергся на Западе серьезной критике.

В целом идеи авторов доклада имели гораздо больше общего с современными взглядами на рост и развитие, чем идеи группы Медоуза. «Концепция органического роста» стала одним из переходных этапов от Концепции нулевого роста к Концепции устойчивого развития.

В 1976 году был опубликован Третий доклад Римскому клубу. Он был подготовлен в рамках проекта «Пересмотр международного порядка» и получил название «обновление международного экономического порядка». Доклад был подготовлен лауреатом Нобелевской премии по экономике, нидерландским экономистом Яном Тинбергеном. Он был посвящен социальным аспектам глобальных проблем, а также изменению экономических отношений между развитыми и развивающимися странами мира. По мнению автора доклада, международный порядок необходимо изменить так, чтобы интересы и цели всех стран были едины. Люди должны учиться жить в условиях глобальной взаимозависимости. Идея взаимозависимости — одна из основных идей доклада. По мнению ее авторов, взаимозависимости, пронизывающие весь мир, не позволяют действовать только ради собственной выгоды.

По словам Тинбергена, основная цель мирового сообщества должна состоять в обеспечении достойной жизни и умеренного благосостояния всех граждан мира. В докладе был предложен ряд рекомендаций для тех, кто принимает решения мировой значимости. Все они должны были быть ориентированы на то, чтобы обеспечить условия для более сбалансированного, устойчивого развития человеческого общества.

Общий вывод работы следующий: при существующих тенденциях в ближайшие десятилетия разрыв между развитыми и развивающимися странами станет катастрофическим, что приведет к полному краху экономики последних и угрозе гибели от голода сотен миллионов людей.

Для предотвращения подобного развития событий авторы предлагали:

1. Сократить разрыв между развитыми и развивающимися странами с 13:1 до 6:1.
2. Принять разные темпы экономического роста для развитых и развивающихся стран, а именно, чтобы при росте производства на душу населения в развивающихся странах на 5% в год развитые страны оставались на прежнем уровне.
3. С целью выполнения этих предложений провести коренную перестройку властных структур, международных отношений и мировой экономической системы.
4. Прекратить гонку вооружений, а сэкономленные средства направить на продовольственную помощь развивающимся странам.

Новая идеальная социальная организация людей, предложенная авторами доклада, получила название «гуманистический социализм».

Идеи, высказанные авторами третьего доклада Римскому клубу, были достаточно близки к основным положениям разработанной через 11 лет после опубликования доклада «концепции устойчивого развития».

В том же году был опубликован Четвертый доклад Римскому клубу получивший название «За пределами века расточительства». Это исследование было посвящено проблемам истощения минеральных ресурсов мира. По мнению ав-

торов доклада, предотвратить крушение мирового топливно-энергетического баланса может только переход к строжайшей экономии невозобновимых ресурсов и интенсификация использования возобновимых ресурсов.

В дальнейшем Римский клуб опубликовал еще ряд докладов, которые были посвящены отдельным аспектам мировой проблематики и возможным путям решения той или иной глобальной проблемы. По заказу Римского клуба видными учеными подготовлено более 30 докладов (см. таблицу).

Аналитические материалы, разработанные под эгидой Римского клуба

Год	Названия	Разработчики
1972	Пределы роста	Д. Медоуз и др.
1974	Человечество у поворотного пункта	М. Месарович и Э. Пестель
1975	Пересмотр международного порядка	Я. Тинберген
1976	За пределами века расточительства	Д. Гарбор и др.
1977	Цели для человечества	Э. Ласло и др.
1978	Энергия: обратный счет	Т. Монбриаль
1979	Нет пределов обучению	Дж. Боткин, Э. Эльманджра, М. Малица
1980	Третий мир: три четверти мира	М. Гернье
1980	Диалог о богатстве и благосостоянии	О. Джириани
1980	Маршруты, ведущие в будущее	Б. Гаврилишин
1981	Императивы сотрудничества Севера и Юга	Ж. Сен-Жур
1982	Микроэлектроника и общество	Г. Фридрихс, А.Шафф
1984	Третий мир способен себя прокормить	Р. Ленуар
1986	Будущее океанов	Э. Манн-Боргезе
1988	Революция босоногих	Б. Шнейдер
1988	За пределами роста	Э. Пестель
1989	Пределы опустошенности	О. Джарини, В. Сиэль
1989	Африка, победившая голод	А. Лемма, П. Маласка
1991	Первая глобальная революция	А. Кинг, Б. Шнайдер
1994	Способность управлять	Е. Дроп
1995	Скандал и позор: бедность и недоразвитость	Б. Шнайдер
1995	Принимать природу во внимание: к национальному доходу, способствующему жизни	В. Ван Дирен
1997	Фактор четыре: удвоение богатства, двукратная экономика ресурсов	Э. Вайцзеккер, Э. Ловинс, Л. Ловинс

Окончание таблицы

Год	Названия	Разработчики
1997	Пределы социального единства: конфликты и понимание в плюралистическом обществе	П. Бергер
1998	Как мы должны работать	О. Джарини, П. Лидтке
1998	Управление морями как глобальным ресурсом	Э. Манн-Боргезе
1999	В Сети: гипотетическое общество	Ж.-Л. Цебриан
2000	Человечность побеждает	Р. Мон
2001	Информационное общество и демографическая революция	С. Капица
2002	Искусство заставляет думать	Ф. Фестер
2003	Двойная спираль обучения и работы	О. Джарини, М. Малица
2004	Пределы роста – 30 лет спустя	Д. Медоуз и др.
2005	Пределы приватизации	Э. Вайцзеккер

Следует заметить, что с середины столетия все большее значение приобретали исследования в области биосферологии, начатые В. И. Вернадским еще в 20-х годах. Одновременно общеэкологические подходы распространялись на экологию человека и факторы антропогенных воздействий. Экология оказывается в центре острых общечеловеческих проблем. Это подтвердили в 60-х — начале 70-х годов исследования В. А. Ковды по техногенному воздействию на земельные ресурсы, разработки Н. Н. Моисеева по модели «ядерной зимы», труды М. И. Будыко по техногенным воздействиям на климат и по глобальной экологии. Ученые указывали на угрожающие последствия неограниченного антропогенного воздействия на биосферу планеты и на тесную связь экологических, экономических и социальных проблем.

«Одеяло Будыко»

Таким образом, Римский клуб сыграл важную роль в формировании современных взглядов на рост и развитие (в том числе Концепции устойчивого развития). Основным недостатком идей Римского клуба была невозможность их реализации в напряженной политической обстановке того времени.

В 1983 году была создана Международная комиссия по окружающей среде и развитию (МКОСР). К деятельности этой исследовательской группы с самого начала было приковано внимание мировой общественности, так как она была создана по решению Генеральной Ассамблеи ООН. Целью работы Комиссии был назван поиск принципов мирового развития, на основе которых могли бы предприниматься совместные международные действия. Таким принципом мирового развития и стала Концепция устойчивого развития, основные постулаты которой были опубликованы в 1987 году в докладе МКОСР «Наше общее будущее». Кон-

цепция была призвана сгладить противоречие между экономикой и экологией, блокировать негативные эффекты научно-технических «прорывов».

Основными причинами появления Концепции устойчивого развития были: господство философии потребления, господство ресурсоразрушающих технологий и глобальные экономические проблемы



Прежде всего, авторами Концепции было определено различие понятий «рост» и «развитие». Целью развития экономической системы долгое время является ее количественный рост: увеличение объема производства товаров и услуг за счет увеличения количества используемых природных ресурсов.

В отличие от процесса роста, процесс развития предполагает качественное преобразование системы, повышение эффективности производства при постоянном и даже уменьшающемся количестве используемых ресурсов.

По определению МКОСР, устойчивое развитие — это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу возможность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Оно включает в себя 2 ключевых понятия: понятие потребностей, необходимых для существования беднейших слоев населения, которые должны быть предметом первостепенного решения, и понятие ограничений, обусловленных состоянием технологии, накладываемых на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности.

Понятие устойчивого развития включает в себя устойчивое развитие окружающей среды и экономики. Устойчивое развитие среды — это прежде всего поддержание способности экосистем к самовоспроизведению. Устойчивое развитие экономики подразумевает выпуск высококачественных товаров и введение ресурсосберегающих технологий.

Авторы концепции противопоставляли понятию «устойчивое развитие» так называемое «неустойчивое развитие». Неустойчивое развитие — это неблагоприятные тенденции в развитии экосистем, отраслей экономики и государств мира, которые наносят ущерб настоящим и будущим поколениям землян. Следствием неустойчивого развития являются экономические и экологические проблемы. Процессы экономического роста, существовавшие в мире в предыдущие годы, были признаны разрушительными и не соответствующими устойчивому развитию. Авторы концепции признали тот факт, что при переходе определенных естественных границ роста населения, экономики и использования ресурсов может произойти катастрофа, и что экономический рост не знает этих пределов. Тем самым авторы Концепции признали идею о существовании пределов роста, разработанную в 70-е годы Римским клубом.

МКОСР определила следующие основные задачи устойчивого развития.

1. Оживление процессов роста. Необходимо поднять экономический рост на душу населения до 5—6% в год в развивающихся странах и до 3—4% в год в развитых при условии, что последние перейдут на ресурсосберегающие технологии.



2. Изменение качества роста, то есть переход к более справедливому распределению прибыли, а также качественный переход к менее ресурсоемким технологиям. Экономический рост не должен подрывать способность экосистем к воспроизводству. По мнению авторов Концепции, необходимо заменить количественный рост экономики ее качественным развитием.
3. Удовлетворение основных потребностей всех жителей Земли. МКОСР признала основными потребностями занятость, продовольствие, энергию, жилье, водоснабжение, санитарное обеспечение, образование и здравоохранение. Одной из основных задач человечества является создание такой экономической системы, чтобы каждый человек мог удовлетворить эти потребности.
4. Обеспечение устойчивого уровня численности населения, то есть такого уровня, который соответствовал бы производительной способности экосистем.
5. Сохранение и укрепление ресурсной базы.
6. Переориентация технологий и предупреждение возникновения кризисов.
7. Соединение экологических и экономических аспектов при принятии решений. При устойчивом развитии экономический рост не должен провоцировать экологические проблемы. Это основная идея Концепции устойчивого развития. Именно отношения между всемирной экологической и экономической системами рассматривались авторами как наиболее значимая проблема в современном мире. Председатель МКОСР Г. Х. Брундтланд заявила по этому поводу, что экология и экономика все больше переплетаются между собой, формируя сложный комплекс причинно-следственных связей, и что в наши дни необходимо ускоренное развитие экологических связей стран мира.

Россия в начале 2000-х представлена в Клубе тремя людьми: почетным членом клуба является М. Горбачев, действительными членами — Д. Гвишиани и С. Капица.



Достижение устойчивого развития невозможно при сохранении социальной и политической напряженности в отдельных странах и регионах мира, а тем более в мире в целом. Реализация Концепции устойчивого развития — глобальная задача, однако каждой стране необходимо разработать собственную программу мероприятий по воплощению в жизнь идей Концепции.

Концепция устойчивого развития наиболее полно среди всех существующих теорий отразила взгляды специалистов по глобалистике на мировое развитие как на совокупность взаимообусловленных, динамичных, с изменяющейся иерархией взаимосвязей глобальных процессов, затрагивающих практически все основные сферы жизнедеятельности человеческого сообщества. Авторы Концепции устойчивого развития определили новые принципы всемирного развития, основанные на разумном и гармоничном отношении между обществом и природой. В данной связи представляется вполне обоснованным то, что идеи, сформулированные в Концепции устойчивого развития, были положены в основу стратегии развития мирового сообщества, принятой на Всемирной конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году. В начале двадцать первого века идеи Концепции устойчивого развития остаются определяющими для мирового сообщества.

Таким образом, деятельность Римского клуба сыграла огромную роль в развитии глобалистики в целом и в формировании современных взглядов на устойчивое развитие в частности. Само создание Римского клуба, как и других подобных организаций, было обусловлено появлением и обострением глобальных проблем. Однако Римский клуб стал первой организацией, исследовавшей не только глобальные проблемы, но и их связи между собой. На основе идеи о взаимозависимости глобальных проблем была создана наиболее известная работа Римского клуба – доклад «Пределы роста». Появление этого доклада стало целым этапом в развитии глобалистики и глобального прогнозирования. Несмотря на то, что авторы доклада не учли влияния социально-экономических факторов на развитие и взаимодействие глобальных проблем, да и метод исследования не исключал возможность ошибок, авторам доклада удалось достичь основной цели. Важнейшими результатами опубликования доклада можно назвать начало дискуссии о глобальных проблемах и всплеск интереса к мировой проблематике среди образованных людей в странах Запада. Кроме того, Римскому клубу удалось серьезно поколебать «философию потребления», господство которой является одной из важнейших причин возникновения и обострения глобальных проблем.

После опубликования доклада «Пределы роста» развитие глобалистики пошло в направлении поиска принципиально новой концепции развития человечества, целью которой должно было стать сохранение Земли не только для настоящих, но и для будущих поколений, разрешение или хотя бы смягчение глобальных проблем.



**Виктор Ильич
КУРДИНОВСКИЙ**
**(1867—дата смерти
неизвестна) —**
юрист, приват-доцент
гражданского
судопроизводства
(с 1896 г.),
профессор Новороссийского
университета (с 1897 г.).

ОГРАНИЧЕНИЯ В ПОЛЬЗОВАНИИ ЛЕСАМИ¹

Общеизвестен факт, что та территория, на которой издавна обитали наши предки, была покрыта дремучими лесами. Пользование лесами долго носило у нас стихийный характер. Оно было вне области права, принадлежа всем и каждому. Лишь по мере увеличения населения и образования понятия права собственности, когда жить стало теснее и лесные участки вошли в сферу индивидуального господства, и на них распространилось понятие права собственности.

Так как лесов было тогда много и цены почти они не имели, право собственности на лесную дачу было безграничным.

Так, например, в 1545 г. Карельскому Никольскому монастырю в окружавшем его лесу, который был «дик изстари», разрешено «на тех местах» «лес сечи и соляных пожилин искати и трубы и варницы ставити». В 1546 году Троицкому Сергееву монастырю дано право «в черном диком лесу» «лес разчищать на все стороны от монастыря на 12 верст и монастырь строити и займища распахивать и людей к себе призывать». В 1524 году Науму Кобелю с товарищами разрешено в лесу, лежащем в Двинском уезде на речке Юре, «ключи соляные чистить, и лес сечи, и двory ставити, и пашни пахати, и пожни чистити, и людей к себе звати на те места» и т.д. Сотней лет позже, Уложение царя Алексея Михайловича провозглашает общим правилом: «у которых вотчинников и помещиков будут ... леса ... и тем помещиком и вотчинником те ... леса вольно розчищати в пашню и в сонные покосы, и села и деревни ставити».

Право собственности на лес, таким образом, заключало в то время в себе *jus abutendi*, право уничтожать сущность объекта. Так мало цены имел лес в то время в руках частного владельца!

Не ценило лесные богатства Руси и тогдашнее правительство. Раздавая леса в безграничную собственность отдельных лиц, устанавливая право въезда, оно предписывало прямо уничтожать леса, раз в том была надобность по воззрениям той эпохи. Так, уже на заре нового отношения к лесу, в 1682 году состоялся Указ, которым велено было «высечь» лес по дороге между Москвой и Вологдой, а в 1688 такая же участь постигла лес по дороге между Ярославлем и Вологдой на расстоянии в 50 сажен по обе стороны дороги, «чтобы воровским людям пристанища не стало».

Все это, несмотря на колоссальные лесные богатства Руси, неминуемо должно было привести рано или поздно к обезлесению нашей территории, к истощению почвы и понижению уровня народного богатства.

На это обстоятельство обратили серьезное внимание у нас лишь в недавнее время. Только в настоящем столетии появляются меры, направленные к сохранению лесов.

¹ Курдиновский В. И. Ограничения в пользовании лесами // В. И. Курдиновский. К учению о легальных ограничениях права собственности на недвижимость в России. Одесса, 1899. С. 178—185.

Но мысль об этом возникала у нашего правительства и раньше. Правда в то время мысль эта имела несколько иное направление. Тогда не думали еще о возможности полного истребления лесов и всех связанных с ним последствиях: лесов было много. Тогда начинали лишь заботиться о сохранении тех или других лесных пород, необходимых для нужд кораблестроения или других надобностей государственной жизни. Отсюда объявление некоторых лесов заповедными или засечными.

Такие леса существовали уже в XVII столетии. Засечный или заповедный лес не выходил целиком из сферы господства отдельных лиц. Частные лица лишались только прав по отношению к отдельным древесным породам. Так, например, в XVII столетии в Рязанском уезде на реке Солотчи существовал «лес большой заповедной Солотчинской», в котором воспрещено было сечь большой красный лес под угрозой уплаты «за дерево с гранью по 10 руб., да за дерево ж без грани по 5 рублей».

При Петре Великом весьма многие частные леса были объявлены заповедными, ввиду надобностей создававшегося тогда флота. Указом от 30 марта 1701 года Петр I разрешил чистить под пашню и под сенные покосы лишь леса, лежащие по таким рекам, по которым невозможен сплав к Москве; по берегам же сплавных рек, на тридцативерстном от них протяжении, говорит Петр I, «лесов под пашни и под сенные покосы не чистить». Кроме того, 19 ноября 1703 года Царь велел «описать леса от больших рек в сторону по 50 верст, а от малых рек, которые в те большие реки впали, а сплавному ходу по ним быть можно, в стороны ж по 20 верст, в тех лесах: дуба, клена, илема, вяза, карагача, лиственницы и сосны, которые в отрубе в 12 вершков и больше, рубить никому не велеть, а буде кто сему указу станет чинить противно: и на них за всякое срубленное дерево, кроме дуба, доправлено будет пени 10 руб., за дуб, будо кто хотя одно дерево срубит, также и за многую заповедных лесов посечку, учинена будет смертная казнь; а для нужд рубить: липу, ясен, березу, осину, ольху, ель, орешник, ивняк, осокорь, сосну, которая в отрубе меньше 12 вершков». Подобное распоряжение было слишком обременительно для частного хозяйства. Сам Петр I сознавал это и 19 января 1705 ослабил его действие. Указом этого года он разрешает «из новоописанных заповедных лесов, на сани и на телеги, на оси и на полозья и к большим чанам на обручи, рубить заповедные леса: дуб, клен, вяз, карагач, лиственницу, и на мельничные потребности, на пальцы и на шестерни, рубить клен», исключая только «самого большого заповедного дерева, которо годное на корабельное строенье».

Все эти ограничения права собственности на лесную дачу были отменены императрицей Екатериной Великой. «Продолжающиеся до сего времени о лесах учреждения, — говорит она, — обращались более в стеснение собственности наших подданных, нежели приносили пользы Адмиралтейству нашему, в пользу коего они сделаны были». Ввиду этого, Указом 22 сентября 1782 года, она восстановила право собственности на лес в его первоначальной безграничности, полагая, что «сие не может обратиться к оскудению Адмиралтейства нашего в лесах для него потребных, потому что многие из помещиков найдут для себя сходственную продажу и поставку в Адмиралтейство, предпочитая ее заботе доставлять на неизвестность к порту и для отпуска в чужие края».

Но восстановив право собственности на лес в его первоначальной неприкосновенности, императрица Екатерина сделала несколько шагов к принятию мер по охранению его. Она ограничила существовавшее в ее время право въезда



и постановила общим правилом нигде впредь не устанавливать это угодье. Предоставляя владельцам полноту власти по отношению к лесам, она советует им «стараться лес возрастить», убеждает их, «чтобы они леса сеяли и заводили в собственных своих дачах».

Очевидно, у правительства уже возникло опасение возможности массового истребления лесов, боязнь обращения — когда-то покрытых темными и дикими лесами — пространств в степи. Но меры, имеющие своей целью предупредить подобное явление, появились нескоро. Для установления таких мер нужно было, чтобы опасение приобрело объективное основание, чтобы леса уничтожали действительно массами. Это случилось лишь в настоящем столетии, благодаря развиту у нас железнодорожных и паровых предприятий, фабричной и заводской промышленности и т.д., словом, благодаря подъему промышленной жизни нашего отечества, повлекшему за собой «оголение» лесных пространств как по берегам судоходных рек, так и по полотну железной дороги и вокруг промышленных центров. Опасение приняло реальные формы. Настало время и для принятия мер к сохранению и разведению лесов. Меры эти коснулись первоначально казенных лесов. С 1846 года, однако, они затрагивают и сферу частного хозяйства, сперва, впрочем, лишь в незначительных размерах, на небольших районах, и только с 4 апреля 1888 года распространяются на все частные лесные владения.

25 ноября 1846 года, «в виде опыта» для лучшего устройства помещичьих лесов в Петербургском и Царскосельском уездах помещики означенных уездов обязаны были содержать принадлежащие им лесные дачи в порядке и чистоте по правилам, постановленным для казенных лесов. За исполнением этих правил и охраной лесов от самовольных порубок должны были наблюдать местные уездные предводители дворянства, действуя в случае надобности путем убеждения. Но «убеждение» со стороны предводителей дворянства оказалось неудачным как мера, способная побудить помещиков содержать свои дачи «в порядке и чистоте». Поэтому, 23 июня 1847 года вышел закон, грозящий помещику, не исполняющему Указ от 25 ноября 1846 года, взысканием от 25 до 50 рублей. Дело пошло лучше. По удостоверению предводителей дворянства, Правила 25 ноября 1846 года стали исполняться и возымели «благодетельное влияние на уменьшение лесных пожаров и на прекращение самовольных порубок». Опыт удался. Посему Главный комитет журналом 30 мая 1855 года положил: продолжать действие сего опыта впредь до совершенного убеждения в пользе и удобоисполнимости тех правил. С той поры и по настоящее время опыт производится. Правила 25 ноября 1846 года, дополненные Указом 23 июня 1847 года, вошли уже в Свод законов.

Кроме этих правил, касавшихся, как мы видели, незначительной территории, 4 апреля 1888 года вышел Общий закон о владении лесами. Он постановил точные границы «произволу» всякого собственника, где бы в пределах Империи он не владел лесами.

Признавая общим правилом, что «леса, растущие в дачах владельческих, состоят в пользовании и распоряжении их владельцев на праве полной собственности», наш законодатель, тем не менее, эту полноту стесняет в видах с надлежащего присмотра и охранения частных лесов от самовольных порубок». С этой целью, «леса частные наравне с лесами, принадлежащими казне, удельному ведомству, разным установлениям и обществам, подчиняются действию правил

Положения о сбережении лесов». А эти Правила разрешают обращение лесной почвы в другой вид угодий только в следующих случаях:

- а) когда того требует более выгодное устройство имения;
- б) для обработки почвы под виноградники или плантации фруктовых деревьев, а также под временное сельскохозяйственное пользование при условии искусственного лесовозобновления вырубленных площадей;
- с) для округления границ лесных дач, продолжения дорог и возведения в дачах разного рода построек;
- д) при размежевании;
- е) при разделах имущества;
- ф) для уничтожения чрезполосности;
- г) при предварительном облесении других угодий на площади равной той, которая предназначается к расчистке, и когда насаждения на вновь облесенных участках достигли трехлетнего возраста и вполне благонадежны к дальнейшему росту;
- h) в лесных участках, искусственно разведенных, — до достижения насажденными деревьями 20-летнего возраста, если взамен их не было произведено расчистки лесной почвы.

Помимо этого, в частных лесах воспрещаются такие опустошительные (сплошные) рубки растущего леса, вследствие которых истощается древесный запас, естественное лесовозобновление делается невозможным и вырубленные площади обращаются в пустоши. Впрочем, сплошная рубка леса считается опустошительной лишь в том случае, если она нарушает план хозяйства, утвержденный для данной дачи установленным порядком. Наконец, воспрещается пастьба скота в частных лесах на вырубках и молодняках, не достигших пятнадцатилетнего возраста. Вообще частное лесное хозяйство должно вестись по определенному плану. План этот составляется самим владельцем и затем представляется на утверждение лесоохранительного комитета. Если, впрочем, в течение одного года со времени представления лесоохранительному комитету плана, не последует ни утверждения, ни отказа в последнем, лесовладелец имеет право приступить к выполнению содержащихся в том плане предположений. В случае нарушения изложенных выше предписаний, равно как и требований планов хозяйства, утвержденных на законном основании, владельцы обязываются искусственно облесить неправильно вырубленные или расчищенные площади в определенный лесоохранительным комитетом срок, если естественное облесение этих площадей будет признано невозможным; а если лесовладелец не исполнит этой обязанности в определенный срок или неудовлетворительно разведет лес, облесение производится на счет землевладельца по сметам, утвержденным лесоохранительным комитетом, и через подведомственных последнему чинов.

Таковы ограничительные постановления Закона 4 апреля 1888 года, касающиеся всех вообще частных лесов. Сверх этого, Закон 4 апреля объявил некоторые леса защитными. Такими признаны леса (и кустарники), безусловное сохранение которых оказывается необходимым в видах государственной и общественной пользы, а именно леса и кустарники:

- а) сдерживающие сыпучие пески или препятствующее их распространению по морским побережьям, берегам судоходных и сплавных рек, каналов и искусственных водохранилищ;



- b) защищающие от песчаных заносов города, селения, железные, шоссейные и почтовые дороги, обрабатываемые земля и всякого рода угодья, а равно те, истребление коих может способствовать образованию сыпучих песков;
- c) охраняющие берега судоходных рек, каналов и водных источников от обрывов, размывов и повреждения ледоходом;
- d) произрастающие на горах, крутизнах и склонах, если притом сии леса и кустарники удерживают обрывы земли и скал или препятствуют размыву почвы, образованию снежных обвалов и быстрых потоков.

Признание данной лесной дачи или ее части защитной влечет за собой следующее ограничение прав ее владельца, Он не должен обращать лесную дачу в другой вид угодий и до утверждения плана хозяйства рубить лес, растущий на площади, признанной защитною; он может беспрепятственно пользоваться лишь валежником и подсохшими деревьями.

Планами хозяйства на леса защитные могут быть воспрещены: а) сплошные порубки растущего леса, с разрешением производить постепенную вырубку деревьев, под условием последовательного возобновления насаждения естественным путем; б) корчевание пней и корней, если состояние почвы угрожает обрывами, обвалами или образованием летучих песков, или же, если пни и корни необходимы для естественного возобновления леса, и с) пастьба скота, сбор лесной подстилки и другие побочные пользования, когда они могут повести к истреблению или расстройству лесонасаждения.

Таковы в действующем праве ограничения права собственности на лесную площадь.

РЕКИ И ОЗЕРА¹

Реками называются *свободно текущие* в постоянных руслах воды. В широком смысле слова к рекам относятся и ручьи. Текущие воды являются общим достоянием, но сама река, т.е. наполняемое водами пространство, может быть предметом частной собственности.

Реки бывают публичные или частные.

Публичными римляне признавали те реки, которые *постоянно текут, частными* же те, которые *по временам пересыхают*. Современные законодательства считают публичными реками *судоходные и сплавные*, поскольку по ним издавна были возможны судоходство и сплав плотов. Устроенные государством для общего пользования искусственные водные сообщения приравниваются к естественным.

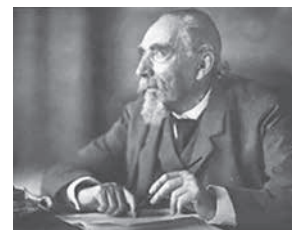
Публичные реки составляют собственность государства. В силу этого все выгоды, получаемые от них, например, растущий на реке камыш, плата за привилегированное пользование рекой, например, за устройство мельниц или мостов, принадлежат государству.

Наряду с этим, существует и весьма широкое общее пользование рекою, именно: для целей судоходства, потребление воды людьми и животными и даже добывание песка и камня, поскольку это не нарушает общественный интерес. По римскому праву рыбная ловля была разрешена всем; по германскому же — право на рыбную ловлю принадлежит только государству и тем лицам, которые приобрели его на основании пожалования правительства или незапамятной давности.

У римлян были установлены особые интердикты для устранения сооружений, препятствующих судоходству, для защиты судоходства и для запрещения сооружений, имеющих целью отклонения течения реки сравнительно с направлением его в последнее лето. Эти иски имеют применение и до настоящего времени для защиты частных интересов истца.

Частные реки и каналы, не представляющие из себя публичных путей сообщения, находятся в собственности частных лиц. По общепринятому правилу они принадлежат владельцам земли, прилегающей к их берегам до линии, проходящей по середине русла. В римском праве собственность на реки не отличалась ничем от такого же права на другие объекты. Иначе по общегерманскому праву. Сравнительно с римским правом, здесь частное право обнимает гораздо большее количество рек и реки довольно значительные, но это частное право далеко не является неограниченным; до известной степени признается право общего пользования частными реками. Кроме того, владелец верхней части реки не может отнимать у нижнего владельца той воды, которая течет с давнишних времен по его участку; он обязан направить снова в русло все количество воды, взятое им из реки для своего пользования.

Пруды находятся в обыкновенной частной собственности. Озера могут быть как частными, так и публичными.



**Генрих
ДЕРНБУРГ
(1829—1907)** —
немецкий
юрист-цивилист,
виднейший специалист
по римскому праву,
известный
популяризатор
юридических знаний
и науки. Педагог.
Ректор Берлинского
университета
в 1884—1885 годах.
Политик.

¹ Дернбург Г. Реки и озера // Г. Дернбург. Пандекты. Т. 1. Общая часть / пер. Г. Рехенберга ; под ред. П. Соколовского. М., 1906.

АГРАРНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ КАК СЛЕДСТВИЕ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ ПОЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ¹

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.30.2.232-239

Уголовно наказуемые деяния, возникшие на аграрной почве, принимают самые разнообразнейшие формы, подходящие под различные рубрики Уголовного кодекса: от простого самоуправства и до сопротивления властям и даже бунта, от нанесения легких побоев и до убийства.

Они сопровождаются соответственным воздействием от краткосрочного ареста и до каторжных работ и регистрируются статистикой по разным категориям преступления против личности и имущественных прав.

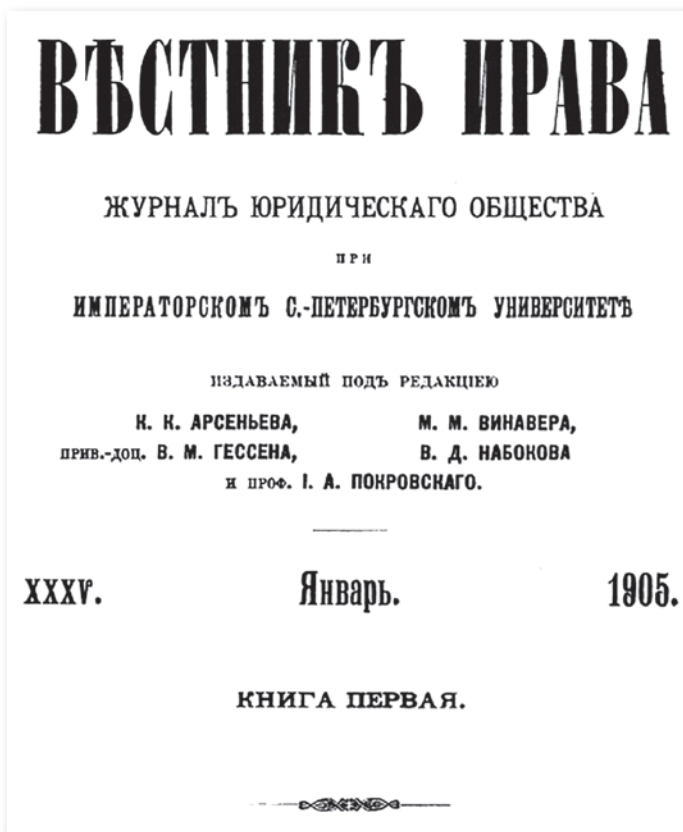
Но для криминалиста-социолога они составляют, несмотря на разнообразие форм проявления, однородные явления, возникающие от однородных причин, и для него первостепенную важность приобретает изучение тех условий, при которых они происходят.

Аграрные преступления, под именем которых мы будем подразумевать всякие преступные действия против личности и имущества, направленные к насильственному осуществлению своих действительных или мнимых прав на землю, совершаются у нас ежегодно в подавляющем количестве, периодически усиливаясь летом и затихая зимою, чтобы с наступлением весеннего времени вспыхнуть с новой силой. И так из года в год, в тех же приблизительно формах и в тех же размерах.

Бывают, впрочем, исключительные года, когда аграрные преступления вследствие каких-либо слухов или исключительных обстоятельств принимают массовый характер, охватывая целые уезды и даже губернии. В них выражаются уже такие притязания и чаяния крестьянского населения, которые коренятся глубоко в душе народа и являются наследием целой совокупности исторических условий жизни крестьянского населения.

Об этой последней форме аграрных преступлений, характерным примером которых были известные беспорядки в Харьковской и Полтавской губерниях в 1902 году и происходящее ныне аграрное движение, мы говорить не будем.

¹ Леонтьев А. Аграрные преступления как следствие неопределенности поземельных отношений // Вестник права. 1905. № 1. С. 45—53.



Наша задача — раскрыть причины не массовых, а, так сказать, местных аграрных преступлений, столь многочисленных и с необыкновенной устойчивостью повторяющихся у нас в России, и посмотреть, не зависят ли они от таких условий нашей сельской жизни, которые можно было бы устранить, сократив таким образом преступность в этой области до самых незначительных размеров.

Что аграрные преступления являются серьезным злом нашей сельской жизни, это известно каждому и это с большой яркостью констатировано почти всеми комитетами о нуждах сельскохозяйственной промышленности.

Так, Поречский комитет обозначает аграрные правонарушения, как «общее действие помещиков». Старооконстантиновский, Харьковский, Пензенский и др. констатируют, что число аграрных правонарушений растет необычайно и что борьба с ними совершенно не под силу земледельческому классу.

Особенно красноречиво описывает положение дела И. М. Мясоедов в Рославльском комитете: «Нет места, — говорит он, — где бы не попиралось право собственности. Из года в год все это прогрессирует и дошло наконец в этом году до кульминационной точки: грабежи среди белого дня толпами, состоящими из сотен людей, предводимыми их законными выборными начальниками. Дальше идти, конечно, уже некуда».

Один из членов Гродненского комитета в своем докладе пишет: «Никто не может сказать, чтобы он вполне спокойно хозяйничал в своем имении. Всевозможные захваты пограничной земли, порубки, потравы, самовольная пастьба скота вошли у крестьян в привычку. Неуважение к чужой собственности и проявление его стало обычным явлением деревенской жизни, и явлением настолько дерзким, что ведение хозяйства, в особенности культурного, становится положительно невозможным».

И многие комитеты призывают государственную власть вооружиться «драконовскими законами», усилить уголовные кары за аграрные преступления и избрести новые виды преступных действий, до сих пор считающихся безразличными с уголовной точки зрения. Так, они предлагают назначить уголовное наказание за простой земельный захват, не соединенный с насилием.

Встречаясь с такими требованиями, криминалист должен по необходимости войти в обсуждение причин аграрных преступлений и обсудить те условия гражданско-правовой жизни населения, которые их порождают.

Тогда, может быть, окажется, что преступления эти легче предотвратить изменением означенных условий, соответственной реформой гражданского законодательства, а вовсе не усилением уголовной репрессии.

Рассматривая юридические условия, в которых находится наша поземельная собственность, мы должны прийти к совершенно неожиданному заключению, что аграрные преступления являются прямым их последствием. Неопределенность поземельных отношений достигла у нас таких грандиозных размеров, что только фактическое владение и своевременная его защита может гарантировать собственнику сохранение его собственности. А необходимость защиты фактического владения, часто невозможная в судебном порядке, ведет к употреблению силы, к самоуправству и аграрным насилиям.

Это положение я и хочу доказать дальнейшим кратким изложением юридического положения нашего землевладения.

Наша поземельная собственность, вследствие отсутствия регистрации и специального межевания, страдает полной неопределенностью пространства и границ данного поземельного владения. Крепостные документы потеряли у нас всякую связь с задачей определять пространство и границы владения и только свидетельствуют о праве на известное, в громадном большинстве случаев только приблизительно определенное по пространству количество земли.

Вместо определенности указаний на положение и границы поземельного владения в документах обыкновенно значится «в даче села такого-то» или просто «при деревне такой-то».

И отсутствие указанных сведений нет никакой возможности восполнить. Если в первоначальном акте укрепления отсутствуют такие сведения, они будут отсутствовать и во всех производных актах, потому что в каждом последующем акте: купчей, дарственной и т.п. — можно помещать только те сведения, которые имеются в крепостном акте лица, отчуждающего принадлежащее ему недвижимое имущество.

В силу такой неопределенности актов укрепления возникают бесконечные споры и тяжбы, иногда совершенно неразрешимые по отсутствию данных и разрешающиеся только на основании фактического владения. Поэтому, покупая недвижимое имущество, покупатель никогда не может быть уверен, что он покупает именно то количество земли, которое указано в акте, никогда не может быть уверен, что он приобретает землю именно в тех границах и того пространства, которое ему было указано покупателем.

Это явление распространено и в тех местностях, в которых было произведено генеральное межевание, и в тех, в которых, как в Юго-Западном крае, его не было.

Правда, в первых местностях наличие генерального межевания облегчает производство межевания специального, после которого пространство и границы владения становятся совершенно определенными. Но и там этому специальному межеванию доставлены такие препятствия, которые часто являются прямо непреодолимыми. В тех же местностях, где генерального межевания не было, специальное межевание совершенно невозможно.

Между тем без производства специального межевания и без установления регистрации поземельной собственности, т.е. ипотеки, нельзя достигнуть твердости поземельного владения.

До каких геркулесовых столбов доходит указанная нами неопределенность, можно видеть из следующих примеров.

Недавно, например, обнаружилось в Харьковском земельном банке, что одно и то же имение было дважды заложено — как два различных имения. Это произвело впечатление и указывалось как злоупотребление этого банка. А между тем при существующих условиях сделать это вовсе нетрудно. При скудости сведений, помещаемых в крепостных документах, обнаружить тождество имения, показанного в двух различных документах, чрезвычайно трудно. Собственник имения имел купчую, в которой было означено, что он владеет стольким-то количеством десятин земли при таком-то селе. Он по этому документу заложил свое имение. Потом, скрыв купчую, он обратился в суд с ходатайством об укреплении за ним того же имения, на которое он будто бы не имеет документов, по давности владения. Суд, обязанный удовлетворить такую просьбу, допросил свидетелей, удостоверивших совершенно добросовестно давность владения, и не имея так-

же возможности за отсутствием регистрации открыть намерение собственника, выдал ему данную на ту же землю. И вот эта же земля была вторично заложена в банке по данной крепости. Собственник умер, а после смерти одно и то же имение было за неплатеж денег продано банком двум различным покупателям. И такие сюрпризы для лиц, покупающих имение по документам, не единичны.

В Уфимской губернии несколько лет тому назад был такой случай. Продавалось с публичного торга при местном губернском правлении имение в несколько сот десятин за недоимку казенных и земских сборов. Недоимка накапливалась годами, никакие меры понуждения не действовали, и пришлось прибегнуть к публичной продаже самого имения. Купчая последнего собственника имения была налицо и явившиеся на торги не имели ни малейшего основания сомневаться в наличии продаваемого имущества. Имение осталось на торгах за одним отставным военным, мечтавшим приобрести себе приют на старости лет. Каково же было его удивление, когда, приехав на место, он не мог получить сведений о нахождении приобретенного имения. В данной, основанной на купчей бывшего собственника, и в описании, сделанном по этой купчей, сказано было, что имение находится при деревне такой-то и граничит с соседями такими-то. Он обращается к указанным соседям, но получает ответ, что никогда о существовании между их имениями имения того, которое им приобретено, они не слышали и что имения этих соседей примыкают вплотную друг к другу, не оставляя ни малейшего пространства для купленной с торгов земли. Очевидно, имение расплылось между соседями. Но, когда, как, кто, сколько захватил, при отсутствии описания границ установить не было возможности и бедный покупатель и по сие время продолжает бесплодные поиски приобретенного им имущества. Вместо тихого уголка на старости лет он навязал себе заботу, возни с которой достанет ему на весь остаток его дней.

Из судебно-межевых дел в Курской губернии мне пришлось познакомиться с любопытными явлениями, очень характерными с рассматриваемой точки зрения.

При межевании одной дачи оказалось, что были представлены крепостные документы на землю, которой в даче в фактическом владении собственника не оказалось ни одной десятины, были представлены документы на тысячу десятин в то время, как в фактическом владении оказалось всего пятьсот и т.п. И это при наших способах укрепления прав на недвижимое имущество нисколько не удивительно. Процедуры передачи права собственности по имеющемуся крепостному документу (путем продажи или дарения) обставлена у нас такой строгостью, что нередко самое законное требование продавца или покупателя не получает своего удовлетворения из-за чисто формальных и нередко никому не нужных препятствий.

И тут же, параллельно, у нас существуют способы получения крепостных документов, при которых нет ничего легче, как получить право на произвольное количество десятин, иногда даже не имея вовсе никакого права собственности. Эти способы — укрепление по давности и продаже с публичного торга.

Результатом такой неурядицы в деле регистрации поземельной собственности является то, что фактическое владение приобретает преимущественное значение в деле сохранения своих прав на землю. Потеря фактического владения нередко ведет за собой потерю прав собственности, ибо документами доказать свое право на ту или другую часть имения не представляется возможным. Сохранить фактическое владение и заставить противника предъявить иск о праве собственности в суде, иск, который при отсутствии документальных данных будет

всегда проигран, — вот стремление каждой из спорящих о каком-либо участке земли сторон. А сохранить фактическое владение часто можно только проявлением силы. Отсюда стремление употребить силу для сохранения или получения фактического владения — стремление, осуществляемое мерами самоуправства и насилия, т.е. аграрными правонарушениями, которые при обострении спора переходят в преступления, нередко очень тяжкие.

Неопределенность пространства и границ поземельного владения особенно увеличилась от способа наделения крестьян землей. Незаконченность отграничения крестьянских наделов приводит к бесконечным спорам крестьян с помещиком, спорам, трудно разрешимым судом вследствие недостаточности указаний в актах укрепления на принадлежность спорных участков земли той или другой стороне.

Это самый главный источник аграрных преступлений. При отсутствии документальных данных охранение фактического владения является и здесь неизменным условием сохранения прав собственности. Сохранение же фактического владения, в котором принимает участие уже целая толпа: крестьян, с одной стороны, и работников, и служащих помещика — с другой, это уже целое сплетение насилия и самоуправства, крайние проявления которого нередко доходят до самых крупных преступлений. Власть в таких случаях бывает поставлена в самое ненормальное положение. Суд, как мы упоминали, часто бессилен внушить к себе доверие сторон в правильном решении дела, ибо для такого решения не имеется неоспоримых данных, а администрация, обязанная заботиться только о поддержании тишины и порядка, вмешивается в этих случаях очень властно, но нередко своими распоряжениями очень существенно видоизменяет правоотношение сторон. Обыкновенно она, стремясь предотвратить насилие, запрещает крестьянам проявлять свое фактическое владение спорным участком, несмотря на то что фактическое владение до обострения спора принадлежало именно крестьянам, и тем заставляет их выступать в суде истцами, роль которых по указанным причинам часто безнадежна. Такое вмешательство нередко вызывает непослушание крестьян и кончается сопротивлением власти и всеми неприглядными последствиями этого всем известного бытового явления нашей жизни.

До каких невероятных размеров доходит указанная неопределенность земельных владений, проистекающая от недоконченности поземельного устройства крестьян и помещиков, из владения которых наделены крестьяне, видно из следующих примеров. В Московском окружном суде общество крестьян дер. Карякиной Богородского уезда предъявило иск к некоему Лепешкину о захвате надельной земли. Из дела обнаружилось, что Лепешкин приобрел с публичных торгов оставшуюся за крестьянским наделом землю при дер. Корякиной в количестве 296 десятин, граничащую с трех сторон с генеральными межами, а с четвертой — с крестьянским наделом. В данной на крестьянский надел границы надела описаны не геодезически, т.е. не углами и мерами линий, а названием урочищ: валом, протоком и опушкой леса. Формального отграничения крестьянского надела произведено не было. В доказательство прав своих крестьяне представили два частных плана на свои наделы. На одном плане границы их надела с Лепешкиным были обозначены двенадцатью линиями, а на другом — двадцатью девятью линиями. Ввиду несуществования в натуре описанных в уставной грамоте границ крестьянского надела в иске крестьянам было отказано, и они потеряли несомненно принадлежавшую им землю.

В одной из губерний Юго-Западного края помещик построил, нисколько не сомневаясь в принадлежности ему места, которым владел издавна, дорого стоящую паровую мельницу. Крестьяне через восемь лет действия мельницы предъявили иск о принадлежности им земли под мельницей. Документами права установлены быть не могли, ибо планы оказались совершенно неверными. Весь центр тяжести процесса сосредоточился на свидетельских показаниях, коими было установлено, что помещик будто бы когда-то арендовал у крестьян землю под мельницей и в возмещение платы за аренду давал им право на сенокошение в одной из частей своего имения. Поверенный помещика, не придавая значения допросу свидетелей, не выехал на место для присутствования при этом допросе, и в результате земля была окончательно признана за крестьянами.

Приведенный пример указывает, как неблагоприятно отражается неопределенность земельного владения на интересах помещика. Конечно, оно чаще неблагоприятно отзывается на интересах крестьян, так как помещики в большинстве случаев, конечно, лучше крестьян вооружены знаниями, средствами и влиянием для благоприятного для них окончания их споров с крестьянами. Последние же, не видя способов добиться признания иногда несомненных своих прав, прибегают излюбленному средству — самоуправству, которое порождает самые разнообразные аграрные преступления.

Способ осуществления поземельного устройства крестьян в отношении определенности пространства и границ владения особенно неблагоприятно отразился на самом крестьянском землевладении. Крестьяне получили землю в крайней чрезполосности, без точного указания границ наделной земли. Здесь суд еще более бессилен в деле правильного разрешения споров. Неопределенность закона в отношении прав семейств и отдельных членов их на землю, в отношении прав и обязанностей домохозяина, наследственных прав членов семьи после смерти домохозяина и пр. ведет к таким обострениям в среде самых близких кровных родственников, которые поселяют вражду, кончающуюся преступлениями, иногда убийствами. Братоубийство и даже отцеубийство нередки в среде крестьян, владеющих землей на подворном праве, и невольно сердце обливается кровью при чтении известий об этих семейных драмах, легко устранимых при большей определенности и прочности имущественных прав крестьян.

Очень обильный источник аграрных преступлений в Западном крае, заключающийся в неопределенности прав, связанных с сервитутами. Самые распространенные виды сервитутов Западного края — право пастьбы скота на полях и лугах после уборки хлебов и трав и право пастьбы и сенокошения в лесах помещика. Само ношение сервитута, объем прав и обязанностей, вытекающих из него, совершенно не определено законом. В Юго-Западном крае площадь земель, обремененных сервитутами, определена в актах в таких общих выражениях, что пространство и границы их известны только по прежнему фактическому пользованию, и в случаях споров никакой суд их определить не может. Количество скота, который та или другая сторона может пасти на сервитутных пространствах, также не определено, и поэтому остается даже неизвестным, могут ли лица, пользующиеся правом сервитута, пасти только свой скот или могут брать на выпас и скот чужой. Права сервитутовладельцев ничем не ограждены от нарушения. Закон не определяет обязанности собственников земли отводить известное пространство полей и лугов под пастьбу скота, и сенатская практика толкует эту неполноту закона в том



смысле, что собственник земли может заводить на своем имении любую систему хозяйства, хотя бы она совершенно лишала сервитутовладельцев фактической возможности пользоваться сервитутами. Последние же имеют в этих случаях только право иска убытков, иска очень сомнительного. Благодаря такой постановке сервитутного вопроса, он служит причиной такой обостренной борьбы крестьян и помещиков, которая ставит целые местности в течение многих лет в положение вечной вражды, сопровождаемой многочисленными аграрными преступлениями.

Со стороны помещиков естественно стремление избавиться от обременения их имений сервитутами, и так как при отсутствии твердых оснований в законе о правах сервитутовладельцев, а следовательно, и о размерах выгод, на которые они имеют право, и при отсутствии правил обязательного разверстания добровольные соглашения очень трудно достижимы, то помещикам приходится прибегать к таким средствам, которые, по всем вероятностям, многим из них очень тяжелы, но при посредстве которых они могут фактически упразднить сервитуты. И такое постепенное упразднение наблюдается в Западном крае в довольно обширных размерах. По свидетельству Трудов комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности, этот процесс фактической утраты крестьянами сервитутных прав в последние годы получил широкое распространение.

Всякая перемена севооборота, сопровождающая введение более интенсивных способов обработки, ведет к уменьшению или полному уничтожению сервитута. Всякое ускорение во взмете пара ведет к фактическому сокращению права выпаса на помещичьей толоке. Худший рост трав на пожнивье яровых и озимых хлебов вследствие более тщательной их обработки приводит к тому же результату, значение которого очень усиливается распространением культуры корнеплодов. Ускорение в видах повышения культуры осенней обработки владельческих поживных земель приводит к тем же результатам. Сервитуты по сенокосам сокращаются и нарушаются ранним с весны их заказом и поздним скашиванием и превращением бывших ранее одноукосных в двухукосные луга и последующим запретом пастбы скота после первой уборки сена. Сервитуты в лесах нарушаются и сокращаются разнообразными способами: обращением лесов в другой вид угодий, разработкой лесов и установлением системы лесного хозяйства, стесняющей или даже совершенно прекращающей лесной сервитут.

Между тем для крестьян и их хозяйств значение сервитутов громадно и с течением времени не только не уменьшается, как некоторые хотят уверить правительство и общество, а наоборот, все возрастает. Нечего и говорить, что крестьяне нелегко уступают свои права, и, лишенные в громадном большинстве случаев возможности надеяться на успешную судебную защиту своих несомненных прав, они противопоставляют попыткам помещика ограничить или уничтожить сервитутное пользование — силу. Насилие, сопротивление властям и даже бунты — естественные результаты таких невозможных отношений. Редкий год проходит без требования военной силы для подавления вспыхивающих там и сям беспорядков на почве этих явлений.

Познакомившись с таким ужасающим положением, в котором находится наша поземельная собственность, мы легко поймем, что не усиление репрессий, а простое мирное водворение порядка в этой области совершенно устранит главный источник аграрных преступлений. И такой порядок легко установить, если признать его государственную важность и не пожалеть сравнительно неболь-

ших средств, которые надо затратить для его водворения. Введение ипотеки, установление доступных, дешевых и простых способов межевания, установление ясных и определенных законов, нормирующих крестьянское землевладение, определение юридического понятия сервитута, формулирование прав и обязанностей сторон, связанных сервитутными правоотношениями, и, наконец, создание справедливых для обеих сторон правил обязательного разверстания черезполосности и упразднения сервитутов — вот способы водворения мира среди сельского населения.

Не исконное будто бы своеволие крестьян, не любовь к насилию и самоуправству самого терпеливого, мирного и спокойного народа — причина аграрных преступлений, а отсутствие порядка в области гражданских прав, связанных с сельской земельной собственностью.

Нам часто приходилось слышать выражение опасения, что более точное определение земельных прав вызовет споры и беспорядки. Но такое опасение совершенно неосновательно. Бесконечные, длящиеся десятилетиями споры и вызываемые ими насилие и самоуправство именно явления настоящего времени, и явления, связанные с неопределенностью прав на землю. Они сменятся полным миром и спокойствием сельского населения, когда в этой области водворится прочный порядок.

Нет, не в усилении репрессий можно видеть спасение от невозможных условий нашей сельской жизни. Вопли землевладельцев, подобные тем, которые раздавались в сельскохозяйственных комитетах, имеют свое основание, но предлагавшиеся некоторыми из них меры усиления наказания — негодное средство для борьбы с насилием и самоуправством в сельских местностях. Наша цель была доказать, что насилие и самоуправство — естественное следствие нынешнего положения в области земельных отношений, что они являются проявлением, правда, в нежелательных, прискорбных формах, но все-таки проявлением силы очень драгоценной для хозяйственного и вообще культурного развития населения, проявлением энергии в защите своего права.

Уничтожить эту силу — значит уничтожить энергию, инициативу населения. Защита своего права, энергия, с которой она проявляется, является показателем жизненной энергии населения. Запас ее у нас вовсе не так велик. Небрежное, халатное отношение к собственному своему интересу, своему праву — это удел, унаследованный нами со времен крепостничества.

Надо не убивать эту энергию, а поддерживать ее, дать ей возможность принять легальные формы, снабдить ее правовой защитой.

Усиление уголовной репрессии, провозглашение наказуемым деянием нарушения владения, хотя бы оно не сопровождалось насилием, может достигнуть своей цели — прекращения аграрных преступлений — только в том случае, если вместо граждан мы расплодим рабов, покорных и боязливых, готовых отказаться от своего права при первом окрике.

Но если мы хотим видеть наш народ свободным и энергичным, мы должны не запугивать его, не налагать на него новых пут, не сковывать его энергии новыми ограничениями, а дать ему возможность ясно и определенно разобраться в своих правах и обязанностях, снабдить его средствами отстаивать свое право легальным путем — путем судебной охраны.

А. Леонтьев





**Джон Джеймс
ОДЮБОН
(1785—1851) —**

*является глубоким
исследователем и ученым,
умеющим с легкостью
различить и применить
все, что достойно внима-
ния естествоиспытателя,
и затем, как высокий
художник, набросать
красками, полными жизни,
смелую и живую картину*
(Словарь Брокгауза и Ефрона).

С каждым годом на нашей планете становится все меньше и меньше диких животных и птиц. Причин много: увеличивается количество населения в мире, а значит, сокращается пространство для обитания животных.

Сейчас важно сохранить любой вид фауны, который природа создавала в течение долгих миллионов лет.

Фауна нашей планеты — это не случайное скопление различных видов животных, а единая функционирующая система. Выпадение любого, самого незначительного на первый взгляд звена этой системы ведет к серьезным изменениям.

Пристального внимания и бережного отношения заслуживают редкие и исчезающие виды животных. Это как раз та часть органического мира, которая наиболее уязвима, а потеря ее не только вполне реальна, но и может произойти в очень короткие сроки. Именно поэтому сохранение редких и исчезающих видов животных, а также, конечно, и растений рассматривается в России как задача первостепенной важности.

Каждый вид животного мира неповторим, интересен, нужен природе и человеку. Справедливо говорил об отношении людей к живой природе известный английский путешественник, писатель-натуралист Джеральд Даррелл: «Наш мир так же сложен и уязвим, как паутина. Коснитесь одной паутинки, и дрогнут все остальные. А мы не просто касаемся паутины, — мы оставляем в ней зияющие дыры. Растениям и животным некому писать, за них некому заступиться, кроме нас, людей, которые вместе с ними населяют эту планету, но не являются ее собственниками».

Уже сегодня до нас не дошли многие виды животных, о которых мы можем иметь представление только по рисункам, гравюрам, наброскам исследователей.

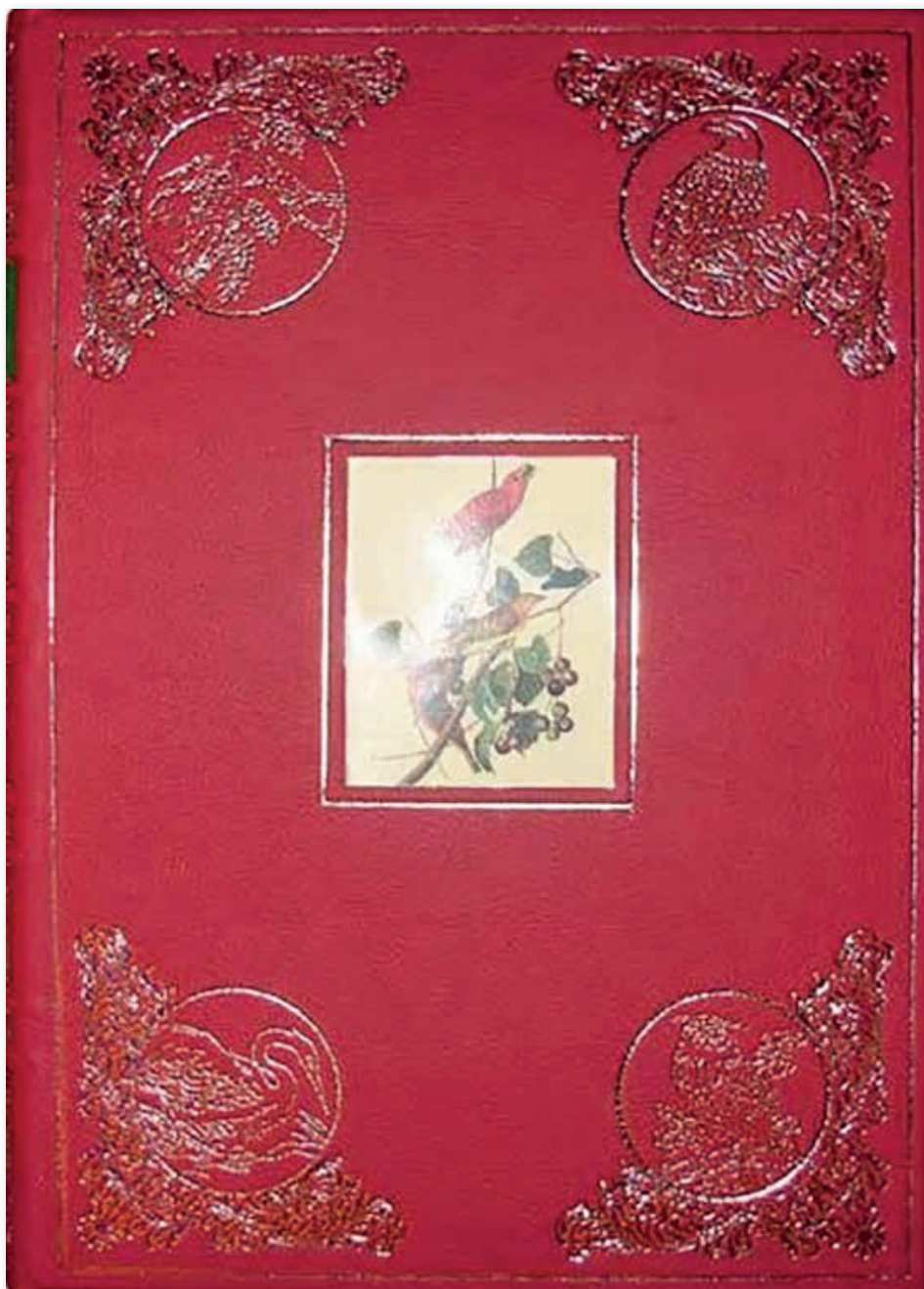
В этом выпуске мы представляем редкие по красоте и достоверности раскрашенные гравюры из капитального труда выдающегося американского художника-анималиста Джона Джеймса Одюбона «Птицы Америки».

Они создавались мастером целых 12 лет. Книга уникальна во многих отношениях. Ее первое издание печаталось в Лондоне в 1827—1838 годах, за это время было выпущено всего около 200 экземпляров, напечатанных в гигантском формате, который сам Одюбон назвал «double elephant folio» — каждая страница имеет 50 дюймов (127 см) в высоту. Полный экземпляр «Птицы Америки» содержит 435 раскрашенных вручную оттисков гравюр размером 90×60 см, на которых птицы изображены в натуральную величину.

Ценность книги привлекала внимание коллекционеров. Так, в декабре 2010 года на аукционе Сотбис в Лондоне 4 тома «Птиц Америки» были проданы за 11 млн. 321 тыс. 215 долларов.

Уникальность издания заключается не только в том, что оно является раритетом с точки зрения художественной значимости, но и еще в том, что многие птицы, изображенные в нем, являются исчезнувшими видами.

ПТИЦЫ АМЕРИКИ (извлечения)



**Каролинский попугай**

(Международное научное название — *Conuropsis carolinensis*,
открыт как вид птицы в 1758 г. Охранный статус — исчезающий вид)



Белоклювый дятел

(Международное научное название — *Camprephilus principalis*,
открыт как вид птицы в 1758 г. Охранный статус — вид на грани исчезновения)



Беркут

(Международное научное название — *Aquila chrysaetos*, открыт как вид птицы в 1758 г. Охранный статус — вызывающие наименьшее опасение. Вместе с тем за последние столетия беркут исчез из многих районов, где обитал ранее. В настоящее время находится под охраной государственных законодательств и межправительственных соглашений. В частности, беркут имеет статус редкого вида в Красной книге России)



Красный фламинго

(Международное научное название — *Phoenicopterus ruber*, открыт как вид птиц в 1758 г.

Численность красного фламинго сократилась за последнее время в 4–5 раз, и сейчас в пределах всего ареала осталось чуть более 20 тысяч птиц. В настоящее время вид занесён в Международную Красную книгу как вызывающий наименьшие опасения в ближайшие 10 лет — IUCN (LC), а также включен в Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры — CITES II)



Кречеты

(Международное научное название — *Falco rusticolus*, открыт как вид птицы в 1758 г.
Охранный статус — вызывающие наименьшее опасение. В Красной книге России отмечен
как вид, популяция которого сокращается)



Рыжие цапли

(Международное научное название — *Ardea purpurea*, открыт как вид птицы в 1766 г.

Охранный статус — вызывающие наименьшее опасение.

Это самая яркая птица среди всех других цапель)



Перепелки

(Международное научное название — *Coturnix coturnix*, открыт как вид птицы в 1758 г.

Охранный статус — вызывающие наименьшее опасение)



**Ирина
Викторовна
ПОТАПЧУК,**

преподаватель кафедры
редакционно-
издательского дела
и информатики
факультета журналистики
Московского
государственного
университета имени
М. В. Ломоносова,
начальник редакционно-
издательского отдела
Федерального агентства
по управлению государ-
ственным имуществом
i.potapchuk@mail.ru
109012, Россия, г. Москва,
Никольский пер., 9

ДОЗОРНЫЕ ПИСЬМЕННОЙ РЕЧИ

В «Вестнике» № 4 за 2016 г. в статье «Как запятая в факте отзовется» мы начали разговор о большой силе знаков препинания, в частности речь шла о запятой, в фактической зависимости от которой оказалась человеческая жизнь (хрестоматийная фраза: «Казнить нельзя помиловать»). В номере мы привели только эту фразу и отметили вдумчивую значимость вариативности постановки запятой. В подтверждение важности сказанного приведем пример. Историки утверждают, что этому факту можно верить (так это или нет — в нашем случае не имеет значения; для извлечения уроков давайте в это поверим). Итак, английский король Эдуард II из династии Плантагенетов, который начал свое правление с 1307 г., в январе 1327 г. был низложен в результате заговора, во главе которого стояла его жена — Изабелла. Эдуард II был заключен в замок. Судьбу короля решал знак препинания. Тюремщики получили записку: «Эдуарда убить не смейте помиловать». Все зависело от того, как прочитать письмо: если паузу сделать после слов «не смейте», то короля убивать не следует, необходимо его помиловать; если же паузу сделать после слова «убить», то судьба короля плачевна. Тюремщики, видимо, знали положение дел в королевстве и прочли письмо так, как хотелось королеве: король был убит...

Точка	.
Запятая	,
Точка с запятой	;
Двоеточие	:
Многоточие	...
Вопросительный знак	?
Восклицательный знак	!
Тире	—
Скобки	()
Кавычки	« »

История печальная, но чрезвычайно назидательная для людей с легкомысленным взглядом на знаки препинания.

А. П. Чехов называл знаки препинания нотами при чтении. Аналогичный смысл заложен в высказывании К. Г. Паустовского: «Знаки препинания — это как нотные знаки. Они твердо держат текст и не дают ему рассыпаться». В русском языке, как и во многих европейских языках, их 10.

А. П. Чехов называл знаки препинания нотами при чтении. Аналогичный смысл заложен в высказывании К. Г. Паустовского: «Знаки препинания — это как нотные знаки. Они твердо держат текст и не дают ему рассыпаться». В русском языке, как и во многих европейских языках, их 10.

Скобки () и кавычки « » — парные знаки. Кроме этого, иногда дополнительно выделяют еще два парных знака, а именно: парные запятые , ... , и двойное тире — ... —. К знакам препинания не относится дефис [-], апостроф ['] и косая черта, она же слеш [/].

Знаки препинания способны заменить целое предложение. Интересен факт из жизни французского писателя Виктора Гюго. Вышла в свет его новая книга. Гюго решил узнать, как идет продажа. В письме к издателю был предельно краток: на листе красовался один лишь вопросительный знак [?]. Издатель оказался человеком с чувством юмора и был тоже краток: в ответе употребил только восклицательный знак [!]. Можно предположить, они поняли друг друга на эмоциональной основе, путем графического ее воплощения.

Как и всё в нашей жизни, знаки препинания имеют свою историю развития, которая свидетельствует о том, что первым знаком была точка, а вот последними стали использоваться многоточие и тире. К слову сказать, очень необычное определение точке дал В. И. Даль: «Точка (ткнуть), значок от укола, от приткнутия к чему острием, кончиком пера, карандаша; мелкая крапина».

О пользе знаков препинания

А. Каневский

Человек потерял запятую, стал бояться сложных предложений, искал фразы попроще. За несложными фразами пришли несложные мысли. Потом он потерял знак восклицательный и начал говорить с одной интонацией. Его уже ничто не радовало и не возмущало, он ко всему относился без эмоций. Затем он потерял знак вопросительный и перестал задавать всякие вопросы, никакие события не вызывали его любопытства, где бы они не происходили — в космосе, на Земле или даже в собственной квартире... Еще через пару лет он потерял двоеточие и перестал объяснять людям свои поступки. К концу жизни у него остались только кавычки. Он не высказывал ни одной собственной идеи, он все время кого-нибудь цитировал — так он совсем разучился мыслить и дошел до точки. Берегите знаки препинания!



Но вернемся к более ранним временам. Если мы посмотрим на древние рукописные книги, то привычных знаков препинания не обнаружим. Сейчас трудно представить, как можно было читать и понимать эти книги. Пробелов между словами не было. Кроме буквицы, не было и заглавных букв, буквица и та появилась не сразу. Существует мнение, что знаки препинания отсутствовали до XV в. На это можно сказать так: знаков, подчиняющихся пунктуационным правилам, действительно не было. Но знаки паузы были. В рукописях древних книг можно рассмотреть точку. Однако ее употребление в тот период отличалось от современного. Точка ставилась не внизу на строке, а выше — посреди нее. Кроме того, точки были разные: иногда их четыре вроде ромба, три — треугольником, две (похоже на двоеточие). Гораздо позже, в XVI в., когда появились первые сочинения о грамматике русского языка, учение о знаках препинания называлось «учение о силе точек» или «о точечном разуме».

Если пойти дальше, то следует отметить, что наиболее распространенным знаком препинания в русском языке считается запятая. Это слово встречается в XV в. Появившаяся позднее точка с запятой вначале употреблялась еще и в значении знака вопроса. Следующими знаками препинания стали восклицательный и вопросительный знаки.

Каким образом восклицательный знак приобрел ту графическую форму, благодаря которой способен передавать эмоциональную ноту нашего письменного повествования? Как утверждают исследователи, этот знак произошел от буквенного сочетания «lo», которое в латыни использовали для выражения радости и ставили в конце предложения. Впоследствии букву «o» стали писать под «l» в виде маленького кружка, который затем и вовсе превратился в точку. В таком виде этот знак препинания и попал в русский язык.

Упоминания о восклицательном знаке в русском языке можно найти в выдающемся памятнике славянской грамматической мысли — «Грамматике славенской Мелетия Смотрицкого», а также в трудах русского ученого, просветителя

Владимир Иванович Даль (1801—1872) — русский писатель, этнограф и лексикограф, военный врач. Автор «Толкового словаря живого русского языка, на составление которого ушло 53 года.



Василия Евдокимовича Адодурова. Смотрицкий и Адодуров писали о так называемом «удивительном» знаке, как именовали в те времена восклицательный знак.

В 1757 г. была издана «Российская грамматика» Михаила Васильевича Ломоносова, в которой он сформулировал первые правила употребления этого знака в русском языке.



Мелетий (в миру — Макси́м Гера́симович Смотри́цкий, встречается и смешанная форма имени Максентий, псевдоним Теофил Ортолог (род. ок. 1577—1633) — восточнославянский духовный писатель, публицист, филолог, церковный и общественный деятель, архиепископ Полоцкий.

В заключение об этом удивительном знаке можно сказать следующее: восклицательный знак — графический выразитель сильных чувств и эмоций.

Интересна судьба вопросительного знака. С XVI в. он уже встречается в печатных книгах, однако для выражения вопроса он установился значительно позже, лишь в XVIII в. Первоначально в значении [?], как мы уже упомянули выше, употреблялась точка с запятой [;].

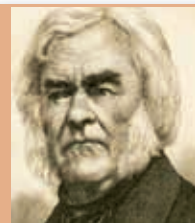
Происхождение этого знака совсем непростое. Его «родителями» оказались латинские буквы «q» и «o» (это первая и последняя буквы латинского слова «quaestio», что в переводе означает «поиск» или «вопрос»).

В ранние времена сокращением «qo» заканчивали вопросительное предложение, а потом заменили лигатурой в виде вопросительного знака. Первоначально букву «q» писали над «o». Позже подобное написание превратилось в известное нам начертание.



Василий Евдокимович Адодуров (1709—1780) — российский ученый (математик и филолог-русист), педагог, адъюнкт (1733) и почетный член (1777) Санкт-Петербургской академии наук, куратор Московского университета.

В «Грамматике словесности» Мелетия Смотрицкого (1619 г.) появился первый парный знак препинания — круглые скобки. Раньше этот знак назывался «вместительным».



Александр Христофорович Востоков (1781—1864) — русский филолог, поэт, член Российской академии (1820), академик Петербургской академии наук (с 1841).

Двоеточие как разделительный знак начинает употребляться с конца XVI в.

К более поздним знакам относятся тире и многоточие. Существует мнение, что тире изобрел Н. М. Карамзин. Однако доказано, что в русской печати этот знак встречается уже в 60-е гг. XVIII в., а Н. М. Карамзин лишь способствовал популяризации и закреплению функций этого знака.

Впервые знак тире под названием «молчанка» описан в 1797 г. в «Российской грамматике» А. А. Барсова.

Знак многоточия под названием «знак пресекательный» отмечается в 1831 г. в грамматике А. Х. Востокова, хотя его употребление встречается в практике письма значительно раньше.

Не менее интересна история появления знака, который впоследствии был назван кавычками. В качестве знака препинания его стали употреблять в XVIII в. В источниках встречаются предположения, что Н. М. Карамзин ввел этот знак препинания в практику русской письменной речи. Но это всего лишь предположение, хотя и не лишенное исторической оригинальности.

Названия большинства знаков препинания в русском языке являются исконно русскими. Заимствовано было название знака тире (от французского *tiret* — «черта»).

К организации системности употребления знаков препинания (ведь никто не поспорит с тем, что во всем, как правило, нужна система), был причастен в очень большой степени академик Яков Карлович Грот. На основе многолетних исследований истории принципов русского письма он создал книгу «Русское правописание», которая явилась первым в России академическим сводом правил орфографии и пунктуации и выдержала 20 изданий до 1917 г.

Основы русской пунктуации остаются постоянными, они могут уточняться, конкретизироваться, потому что все в этой жизни развивается, но прочность «фундамента», заложенного много веков назад, остается неизменной. Ведь знаки препинания, давая возможность выразить эмоциональную составляющую нашей мысли, помогают нам определить высоту ноты этой эмоциональности.

Грот Яков Карлович (1812—1893) — российский филолог. С 1840 года профессор Гельсингфорского университета, с 1858 года академик, с 1889 года вице-президент Российской Императорской академии наук. Действительный тайный советник.





Ирина ГРЕКОВА

КАФЕДРА

(отрывок из повести)

Елена Сергеевна Вентцель (1907—2002) — выпускница Ленинградского университета, талантливый математик, доктор технических наук, профессор, более тридцати лет преподавала в Военно-воздушной академии имени профессора Н. Е. Жуковского, чуть меньше — в Московском институте инженеров транспорта. В 37 лет она — уже автор учебника с далеко не женским предназначением — «Элементарный курс теории вероятностей в применении к задачам стрельбы и бомбометания». В 1960—1980-е годы ее научные труды по теории вероятностей выдерживают несколько изданий. Безусловно, Елена Сергеевна была человеком одаренным. И в отношении к этой личности очень уместны слова Федора Михайловича Достоевского: «Почти все таланты хоть капельку, да поэты, даже столяры, если они талантливы. Поэзия есть внутренний огонь всякого таланта». Под псевдонимом Ирина Грекова (предположительно, что псевдоним — от названия буквы изрек) вышли первые литературные произведения в журнале «Новый мир», который возглавлял в то время Александр Твардовский. Потом издавались публицистические статьи, повести, романы. По сценариям некоторых из них были поставлены спектакли и сняты художественные фильмы. Наиболее известные — «Вдовый пароход», «Благословите женщину», «Кафедра».

Так бывает не всегда, но Ирина Грекова сразу стала знаменитым и любимым прозаиком. Ее повесть «Кафедра», которая была издана в 1978 г., была настолько популярна, что переходила из рук в руки, «дочитывалась до дыр». Видимо, секрет заключается в том, что произведения Грековой всегда «про людей и обстоятельства жизни». Немецкий славист и литературный критик Вольфганг Казак так отзывался о творчестве писательницы: «Грекова пишет крайне экономно и психологически глубоко; ее проза для своего времени была достаточно критична, чтобы вызвать протест реакционной критики, но слишком приспособлена к цензуре, чтобы стать совершенно правдивой. Грекова умеет выделить типическое и в частности, и в самих персонажах, которые столь сосредоточены на главном, что становятся обобщением».

Мы начинаем публиковать отрывки из повести Ирины Грековой «Кафедра». Читателю журнала, безусловно, близка тема университетской жизни, как она была близка и понятна самой Грековой. Название повести говорит о совершенно конкретном содержании. Повесть — о преподавателях и студентах, о взлетах и падениях, надеждах и огорчениях. Речь о вузе, в котором каждый проживает несколько часов ежедневно, учится или преподает, экзаменует или проваливает экзамены. Фактически речь — о нас с вами, а это интересно...

Заседание кафедры

Короткий зимний день кончается, чуть позолоченный солнцем. Паутинка, на которой он повис, вот-вот оборвется. За окном в институтском саду ветер колеблет промерзшие ветки деревьев. Кое-где на них мотаются два-три уцелевших листа.

В комнате № 387 (третий этаж главного корпуса) идет заседание кафедры. За массивным старомодным столом в углу у окна сидит заведующий кафедрой профессор Завалишин Николай Николаевич, короче — Энэн, так его зовут все за глаза, а некоторые и в глаза. Он не обижается: хорошее имя — Н. Н. В прошлом веке так обозначалось нечто неизвестное, условное. «В ворота гостиницы губернского города NN...» Он тоже неизвестен, условен.

С виду это низенький старичок с желтой конической лысиной, обрамленной снизу и сзади венчиком белых волос. Стекла очков толщиной чуть ли не в палец прикрывают его глаза, сообщая им выражение непостижимое. Седые уши, шелющиеся вставные зубы, пегие щетинистые усы — все это делает его внешность странноватой, если не страшноватой. Впрочем, привыкнуть к ней можно. На кафедре уже привыкли. Кое-кто даже считает наружность Энэна по-своему милой, как бывает милым откровенно карикатурный персонаж кукольного спектакля. В обращении с людьми доброжелателен, не придирается — чего еще можно хотеть от заведующего? А что иной раз поговорить любит, что подделаешь. У каждого есть недостатки. Важно «не заводить».

Несколько поодаль, храня четкую самостоятельность, сидит заместитель Энэна доцент Кравцов — круглолицый брюнет, фигура огурцом, тонкие усики. Этот крепко себе на уме. Несмотря на молодость (тридцать пять лет), у него уже практически готова докторская на модную, современную тему «Методы системотехники в теории самонастраивающихся систем». Он твердо рассчитывает после смерти Энэна (или ухода его на покой, зла он ему не желает) занять его место и навести на кафедре порядок. Дальше рисуются ему перспективы еще заманчивее: член-корреспондент, возможно — академик. Торопиться не надо, он еще молод.

Помещение кафедры узкое, продолговатое половина какой-то парадной приемной прежнего, дореволюционного здания. Потолки со ржавыми потеками уходят ввысь, на пятиметровую высоту; под ними затейливая лепнина карнизов. Старинное здание в полуаварийном состоянии. Институту давно уже обещано новое где-то на окраине города, больше часа езды от центра. Постройка еще не начата, но ремонтировать старое здание уже перестали.

По всему помещению в разнообразных позах сидят преподаватели кафедры — доценты и ассистенты. Профессоров, кроме Энэна, нет ни одного, что ему постоянно ставит в вину ректорат («Мало работаете над выращиванием кадров»). Первым, по-видимому, будет выращен Кравцов.

На высоком железном ящике из-под импортного оборудования, так называемом электрическом стуле, сидит Семен Петрович Спивак, богатырь-бородач в вельветовых брюках, которого на кафедре зовут «тучный-звучный». Он не тучен, а просто громоздок и занимает много места. Ноги его расставлены в стороны, ботинки (размер сорок шесть) зашнурованы невпопад. Черная борода вокруг рта обметана серебряной белизной, как меховой воротник на морозе. Среди этой белизны ярко выделяется большой влажногубый рот. Семен Петрович в целом



красив, хотя излишне массивен и агрессивен на вид. Студентки по нем обмирают, несмотря на его возраст (около пятидесяти) и репутацию великого двойкостава. На железном ящике он сидит из принципа, с тех пор как однажды во время заседания кафедры под ним рухнуло кресло. Семен Петрович, вообще человек горячий, очень уж пылко с кем-то спорил, привел неотразимый довод, трах! — и готово. «Нельзя так переживать!» — упрекала его делопроизводительница Лидия Михайловна, единственный человек на кафедре, кому было дело до мебели. Остальные отпускали плоские шутки, конечно, насчет Александра Македонского, по традиции упоминаемого каждый раз, когда речь идет о ломании стульев.

Новая мебель — низкие тонконогие столы, хрупкие стулья и кресла в форме не то корзин, не то рыболовных вершей — была спущена кафедре в прошлом году по институтскому плану переоборудования. Все приняли ее безропотно, один Энэн наотрез отказался расстаться со своим столом-мастодонтом изготовления тридцатых годов. И, как видно, не прогадал: новая мебель оказалась прискорбно непрочной. Через полгода она, как говорили преподаватели, «прошла уже период полураспада» — у стола дверцы не закрывались, а ящики, наоборот, открывались с трудом. От половины стульев остались ручки да ножки, которые институтский столяр не брался ремонтировать, говоря: «Дрова!». А стол Энэна с прибором каслинского литья (чернильница в форме головы витязя) как стоял десятилетиями, так и стоит.

Недалеко от двери — Лев Михайлович Маркин, полуседой, взъерошенный, с выражением привычной иронии на тонком лице. Из иронии он себе сделал нечто вроде службы.

За одним столом рядышком две подруги — Элла Денисова и Стелла Полякова. Элла — лучезарная блондинка с карамельно-розовой кожей — по праву считается первой красавицей кафедры («Мисс Кибернетика», — называет ее Маркин). Это, впрочем, не слишком много значит, ибо женщин на кафедре раз два — и обчелся. Стелла постарше ее, некрасива, с овечьим лицом, но, что называется, стильная, модно одетая и, главное, обутая. Сейчас на ней туфли на высоченной платформе. Она то и дело осматривает свою змеевидную ногу, выставив ее боком из-под стола.

Прямо за ними — ассистент Паша Рубакин, мутноглазый, долговолосый, рваные джинсы «под хиппи», папироса за ухом. Голос у него как из подполья, разговор всегда не по существу, но чем-то интересный.

Рядом с ним как будто для контраста — Дмитрий Сергеевич Терновский, один из старейших сотрудников кафедры, немолодой, бело- и густоволосый, из тех, что в давние времена назывались педантами: ровный пробор не сбоку, а посреди головы, чеховское пенсне на цепочке, безукоризненный черный костюм, после каждой лекции чищенный щеточкой. Кроме Терновского, все преподаватели ходят с ног до головы в мелу. «Все мы одним мелом мазаны», — говорит Спивак. Он-то ухитряется измазать мелом не только перед и рукава, но и спину.

За Терновским, опершись подбородком о кисти рук, скрещенные на спинке стула, сидит Радий Юрьев — узкоголовый, с откинутой назад шапкой густых темно-рыжих волос, не первой молодости, но с полной обаяния юной улыбкой, открывающей длинные желтые красивые зубы. Улыбка Радия совершенно непобедима («проникающая радиация» — говорят о ней на кафедре). В кафедральных спорах и столкновениях Радий обычно выступает в роли буфера.

Кажется, только эти перечисленные и слушают докладчика, остальные просто томятся. Кое-кто, еле скрывая, читает одним глазом роман.

Докладывает Нина Игнатьевна Астахова — смуглая стреловидная женщина, не очень-то красивая, не очень молодая (ближе к сорока), но стройностью и стремительностью по-своему привлекательная. Что-то в ней от дикого животного — серны или косули.

Речь идет о двойках. Только что свалилась зимняя страда — экзаменационная сессия, остались досдачи и пересдачи. «Не вся еще рожь свезена, но сжата. Полегче им стало», — выразил это Маркин словами Некрасова. Он вообще по уши набит цитатами, поминутно вставляет их в разговор, иногда даже удачно. Огромная память. «Нецеленаправленная», — говорит о ней Кравцов.

Согласно плану заседаний кафедры обсуждаются итоги сессии. Астахова говорит громко, на всем лекционном поставе голоса, рассчитанного на большую аудиторию, с четкой дикцией, выделяющей концы слов, хоть сейчас записывай. Опытные преподаватели часто так говорят — громко, складно и авторитетно, оставляя впечатление высокомерия, в общем-то ложное. Просто профессиональная выучка.

Такова обстановка. Идет доклад.

— Вопрос о двойках не нов. Каждую сессию мы его обсуждаем, толчем воду в ступе. У этого вопроса нет решения. «В одну телегу впрячь не можно коня и трепетную лань». Что нужно деканату? Казенное благополучие. Чтобы процент хороших и отличных оценок неуклонно возрастал от сессии к сессии, а процент двоек падал. И ведь возрастает, и ведь падает! Дважды в год мы участвуем в университетской процедуре — слушаем доклад о ходе борьбы за успеваемость. Вычисляются проценты, доли процентов, строятся диаграммы... И как не стыдно такой ерундой отнимать время у занятых людей?

— Правильно говорит! — крупным басом одобрил Спивак.

— Вам будет предоставлено слово, — сказал Кравцов. (Энэн молчал, загадочный за очками.) — Продолжайте, Нина Игнатьевна.

— Продолжаю. Мечта деканата — чтобы все студенты учились отлично. Явный абсурд, ибо само слово «отличный» значит «отличающийся от других». Пятёрка немыслима без фона. Это не эталон метра, хранящийся в палате мер и весов. Экзаменатор, ставя оценку, мерит знания студента не по абсолютной, а по относительной шкале.

— Эх, не то! — сказал, страдая, Спивак. — Дело не в пятёрке, а в двойке.

Кравцов постучал карандашом по столу:

— Прошу докладчика продолжать, а остальных — воздержаться от замечаний.

— Продолжаю. С одной стороны, деканат, с другой, — мы. Им нужно формальное благополучие, нам — неформальные знания. Конечно, проще всего было бы пойти им навстречу: двоек не ставить совсем, троек — минимум, четверок и пятёрок — по требованию. Жизнь будет легкая, никто нас не попрекнет, кроме нашей совести...

— «Когтистый зверь, скребущий сердце, совесть», — услужливо подсказал Маркин.

— Да, совесть, — подчеркнула Астахова, потемнев лицом. — А это, как учит жизнь, опора хрупкая, ненадежная. Поведение человека диктует не совесть, а объективная обстановка. Эта обстановка, хотим мы или нет, толкает нас в мир фикций. Фиктивных оценок, фиктивных достижений, фиктивной отчетности...

— Не замахиваетесь ли вы слишком широко, Нина Игнатьевна? — осторожно спросил Кравцов.

— Напротив, замах чисто местного масштаба: я говорю о наших вузовских делах. Как учитывается наша работа? По среднему баллу, по проценту двоек. Это же курам на смех! Кто как не мы сами ставим себе эти оценки? Давайте сравним с другими областями производства. Где это слышано, чтобы работа завода, фабрики, мастерской оценивалась по отметкам, которые они сами себе выставили? А у нас получается именно так! Формальные критерии, неподкрепленные объективными способами контроля, неизбежно порождают очковтирательство.

Услышав «очковтирательство», Кравцов насторожился и подал голос:

— Я возражаю. Голословное обвинение.

— Не голословное. Давайте будем честными. Пусть каждый спросит себя, сколько двоек он бы выставил, если б не давление сверху?

— Я? Столько же, сколько сейчас, — сказал Спивак.

— Верю. Но вы исключение. Правило известно: три пишем, два в уме.

— Не согласен, — сказал Кравцов. — Я ставлю оценки без всякого давления.

— Вы тоже исключение, — нелюбезно ответила Асташова, оскалив косенький зуб.

— Нина Игнатьевна права, — сказал Терновский. — Прежде чем поставить двойку, трижды задумайся. Поставишь — всем хуже: студенту, тебе самому, кафедре, факультету... А толку что? Ты ему двойку, а он к тебе же вернется пересдавать, как бумеранг. А время на пересдачи в нагрузке не предусмотрено, идет прямехонько в перегрузку. Ну ладно, к перегрузкам нам не привыкать. Главное, приходит он, чаще всего зная не лучше, а хуже, чем в прошлый раз. Опять двойка. А деканат его еще раз пришлет. И еще, и еще. По действующим правилам нельзя пересдавать больше двух раз — на третий ставится вопрос об отчислении. А деканат, как известно, боится отсева. Вот и присылает «в порядке исключения» раз за разом. Капля долбит камень. Учтешь все это, подумай-подумай — и поставишь тройку. Все равно этим кончится.

— Нет, не все равно! — загремел Спивак. — Кому все равно, пусть убирается вон из вуза!

— Позвольте, товарищи, мы, кажется, перешли к обсуждению, не дослушав доклада, — вмешался Кравцов. — Нина Игнатьевна, мы слышали ваши критические замечания. Но критика без конструктивных предложений бесплодна. Что, в конце концов, вы предлагаете?

— Неужели не ясно? Предлагаю прекратить практику оценки работы преподавателей, кафедр, института в целом по успеваемости студентов. Ликвидировать дутые отчеты о ходе борьбы за успеваемость. Избавить нас от мелочной опеки деканата...

— Ну, это невозможно, — солидно сказал Кравцов. — В нашем обществе...

— Именно в нашем обществе это и возможно. В частности, в вузе. Пусть нашу работу оценивают по выходу, по качеству работы наших выпускников.

— Утопия. Еще предложения?

— Только самые общие. Подбирать людей тщательнее, доверять им больше, контролировать меньше. И, главное, контроль должен быть квалифицированным.

Кругом зашумели. Кравцов застучал по столу костяшками пальцев:

— Товарищи, товарищи, вы не даете докладчику кончить.

— Да у меня, пожалуй, все. То, что я говорю, одним известно, другим неприятно, а третьим просто неинтересно. Недаром профессор Завалишин спит.

Все поглядели на Энэна — он и в самом деле спал. Такая уж у него была особенность: длаящая речь одного человека действовала на него неодолимо. Что-то на него наваливалось, мягко давило, он погружался в сон, как в огромный, размером с мир, пуховик. Правда, спал он непрочно, все время сохраняя какой-то контакт с происходящим и отдаленно понимая, о чем речь. Как только упоминалось его имя, он просыпался. Вот и сейчас он приподнял голову, открыл глаза, дернул дважды щекой и, дважды заикнувшись, сказал:

— Я не сплю. Я все слышу.

— Значит, мне показалось. У вас были закрыты глаза.

— Веки тяжелы, — сказал Энэн, снова закрыл глаза и опустил голову.

— Тоже мне Вий, — шепнула Элла.

— Хорошо, что спит, — ответила Стелла. — Не дай бог, проснется, начнет говорить... На заре ты ее не буди.

— Может быть, есть вопросы к докладчику? — спросил Кравцов, пытаясь ввести заседание в русло. Маркин поднял руку:

— Позвольте вопрос. Тут как будто упоминались два персонажа: конь и трепетная лань. Как это понимать?

— Деканат и мы, — пояснил Спивак.

— Кто конь и кто лань?

— Конь — деканат, а трепетная лань — мы.

— Как раз наоборот, — сверкнула глазом Асташова. — Трепетная лань — деканат. Трепещет-то он, а не мы. Если бы мы трепетали, давно бы не было двоек.

— А нельзя ли, — не унимался Маркин, — рассмотреть эту конфликтную ситуацию как парную игру с нулевой суммой?

— Глупо, — ответила Нина.

— Товарищи, товарищи, не будем оскорблять друг друга, — вмешался Кравцов. — Нам еще предстоит прения по докладу. Кто хочет выступить?

Поднялся Спивак, расправил плечи, грудь колесом. Брюки его торжественно струились, не свисали — ниспадали.

— Все это чушь собачья, сотрясение воздуха. «Абсолютная шкала, относительная...». Двойка есть двойка, я ее нутром чувствую. Сам был двоечником. Двоечник — это жизнелюб, сибарит. Если его вовремя не огреть двойкой, он так и будет кейфовать. По себе знаю. Если бы не профессора нашего университета, щедро ставившие мне двойки, я так бы и кейфовал до сих пор. Низкий им поклон за эти двойки. Правда, тогда были другие нравы, ставить двойки никто не боялся. Вот если бы я учился сейчас, в нашем институте, я так бы и не превратился в человека.

— Роль труда в процессе очеловечивания обезьяны, — вставила Стелла, играя ногой.

— Вот именно! Труд, труд и еще раз труд! А не эти, как их, вздохи на скамейке и не прогулки при луне. Мы, педагоги, должны бороться за свое святое право на двойку. Нас гнут, а мы не гнемся. Нас толкают, а мы упираемся. Итак, да здравствует двойка!

— Двойка, птица-двойка, кто тебя выдумал? — спросил Маркин, но смехом поддержан не был.

Кравцов раздумывал, сразу ли давать отпор демагогическому выступлению Спивака или повременить. Решил повременить. Могучего темперамента Семена Петровича он побаивался.

— Кто еще хочет высказаться? Только строго по повестке дня, без лирических отступлений. Элла Борисовна, может быть, вы?

Элла заговорила неохотно:

— Двоек, конечно, много. Борьба за успеваемость — это в принципе хорошо. Но надо и о студентах подумать. Какие там вздохи на скамейке! Им и на стуле вздохнуть некогда. Задания, задания... Даже списать и то надо время, а его нет...

Она, сама недавно кончившая вуз, еще не успела перестроиться на преподавательскую точку зрения и всегда была на стороне студентов. В ней еще не угасла классовая вражда угнетенного к угнетателю.

— Им созданы все условия для работы, — заметил Кравцов, разглядывая свои ногти.

— Все условия?! А в общежитие номер два вы ходили?

— Пока нет.

— То-то что нет. Там не условия, а один кошмар. На днях трубы полопались, буквально нечем мыться. Ходят с чайниками на колонку. Парням-то ничего, они не страдают, а девчонкам трудно... Жаловались мне как куратору — женщина женщину всегда поймет. За исключением коменданта. Ходила я к ней — этакая скифская баба, только курган вокруг нее строить. Ничего делать не хочет...

— Естественно, — сказал Маркин. — Человек, уровень благополучия которого не зависит от количества и качества его работы, ничего никогда делать не хочет.

— А мы? — крикнул Спивак. — Наш с вами уровень благополучия если и зависит от количества и качества работы, то в обратном смысле. Меньше работаешь — лучше живешь.

— Опять преувеличение, — кисло заметил Кравцов. — Но продолжим заседание кафедры. Кто еще хочет высказаться?

Поднял руку Радий Юрьев. Встал, заразительно улыбаясь. Всем сразу стало казаться, что все хорошо.

— Товарищи, — сказал Радий, — надо искать необходимые компромиссы. Здесь многие стараются что-то перевернуть, изменить радикально. Каждый из нас, дай ему волю, таких бы дров наломал! Не надо, будучи преподавателем вуза, пытаться решать государственные вопросы. У каждого своя специальность. И только в двух вещах каждый считает себя компетентным — в медицине и в управлении государством. Нина Игнатьевна, ваши конструктивные предложения, простите, наивны. Они на уровне самолечения или, еще хуже, знахарства. Я, например, знаю одного хорошего математика, который вдруг свихнулся и занялся иглоукалыванием; возможно, это прекрасная вещь, по пусть ею занимаются врачи, а математики — своими делами. На наш век их хватит.

— Могу только солидаризоваться, — одобрил Кравцов. Радий поблагодарил его поклоном и сел. Нина Астахова сверкнула на него гневным взглядом. Встал Паша Рубакин и глухим, подпольным голосом заговорил:

— По поводу последнего выступления я вспомнил один анекдот. Можно, я его расскажу?

— Только в пределах регламента, две-три минуты, — сказал Кравцов, взглянув на часы.

— Не беспокойтесь, я мигом. Этот анекдот немецкий, но я буду переводить. Приходит домой муж и застаёт приятеля со своей женой, а она очень некрасива. Муж говорит приятелю: «Ich muss, aber du?» (я должен, но ты?). У меня все. Уложился я в регламент?

— Уложились, — с неудовольствием сказал Кравцов, — но анекдот ваш никакого отношения к делу не имеет. Прошу остальных товарищей беречь свое и чужое время и не уклоняться от темы. Кто еще хочет высказаться?

Он зевнул.

Преподаватели вставали один за другим, отчитывались за итоги сессии. Те, у кого процент двоек был выше среднего, нервничали, ссылались на объективные причины (чаще всего упоминалась картошка). Исключение составил все тот же Паша Рубакин: он заявил, что единственная причина плохой успеваемости в его группе — низкое качество преподавания.

— Разве я преподаватель? Такой человек, как я, только по недоразумению может работать в вузе. У меня развитие лягушки. Даже ниже — лягушачьего эмбриона. Обещаю к следующей сессии подтянуться и повысить свое развитие хотя бы до уровня курицы.

К парадоксам Рубакина все уже привыкли и внимания на них до обидного не обратили. Один Кравцов сказал:

— Вашу самокритичность можно только приветствовать. Но какой пример вы подаете студентам своим внешним видом? Мы боремся с длинными волосами...

Тут отворилась дверь и вошла высокая, белокурая, баскетбольного роста девушка в замшевой юбке до середины бедра. Робко остановилась, держась за дверную ручку. Ноги у нее были такие длинные, статные, туго обтянутые, что вся мужская часть кафедры (кроме Энэна, который спал) не без удовольствия уперлась в них глазами.

— Что вам нужно, девушка? — опоминаясь, спросил Кравцов.

— Матлогику сдать.

— А в сессию почему не сдали?

— Двойку получила...

— Вот перед нами, — сказал Кравцов, картинно протянув руку, — одна из тех двоек, о которых сегодня шел разговор. Причем типичная. Вот что, девушка. У нас идет заседание кафедры. Если б не такие, как вы, оно бы кончилось много раньше. Подождите-ка в коридоре, пока мы кончим.

Девушка вышла.

— «Матлогика», — иронически повторил Терновский (он был на кафедре главным ревнителем чистоты языка). — Некогда сказать «математическая логика». Матлогика, мат-статистика, мат-анализ — сплошной мат...

— Веяние времени. Они и бездельничая, торопятся, — сказал Спивак.

Элла, которая сама говорила «матлогика», обиделась:

— А почему нельзя? Говорите же вы «сопромат», а не «сопротивление материалов», «комсомол», а не «коммунистический союз молодежи»?

— Ну, это уже вошло в традицию.

— Но для того, чтобы вошло в традицию, кто-то должен был начать. И ему, наверно, доставалось от консерваторов.

— Вообще вопрос о чистоте языка спорный, — сказал Спивак. — В таких спорах не бывает правых. Старые люди обычно отстаивают нормы своей молодости.

— Я не так уж стара, но говорить «матлогика» не буду, — сказала, как откусила, Нина.

— Нет, я за новаторство во всем, — заявила Стелла, — в моде, в языке, в поведении... Что же, по-вашему, так и носить длинные юбки? Надо упрощать, укорачивать.

— А как же макси? — спросил Маркин.

— Не привьются, — категорично ответила Стелла.

— Не знаю, как с юбками, а в языке нужна позиция разумного консерватизма, — сказал Терновский. — Если студентов не поправлять, они бог знает до чего докатятся. Этот чудовищный жаргон, помесь английского с нижегородским... Квартира у них «флетуха», девушка — «гирл — [Author:С]...»

— А иной раз и по-русски такое отмочат — закачаешься, — заметил Маркин. — На днях один новатор обогатил меня на экзамене термином... в смешанном обществе не решаюсь его повторить.

— А бывает и интересно, — вступилась Элла. — Вот у меня студент вместо «мощность» сказал «могущество». Разве не хорошо? «Могущество множества»...

Тут усы Энэна зашевелились, и он произнес нараспев:

— А что даст тебе знать, что такое ночь могущества?

— Николай Николаевич, вы хотите выступить? — спросил Кравцов.

— Боже упаси. Это я про себя. Продолжайте, пожалуйста.

— Что же, по-вашему, не надо поправлять студентов, когда они делают ошибки? — вскинув пенсне, сказал Терновский.

— Поправлять надо, но только кричащие ошибки, явно противоречащие духу языка, — сказала Нина не очень уверенно.

Тут Энэна прорвало — он заговорил. Сначала тяжело, с запинками, усердно помогая себе щекой и усами, а потом все бойчее и глаже. Так, бывает, расходится хромающий человек.

— Зачем исправлять? Подавать пример. Помню, когда я учился, у нас читал лекции профессор Х. Он нас прямо околдовывал своей речью. Слушали мы его, развесив уши. Абсолютная художественная культура слова. Мы подражали ему не только в лексиконе — в интонации. Был у него один особый коротенький крик вроде клекота ястреба, им он выражал торжество правды — «что и требовалось доказать». И мы за ним, доказав теорему, вскрикивали по-ястребиному. Тогда из университета пачками выходили студенты, говорившие, как Х., писавшие, как Х. Еще теперь иногда, встретив старого человека, я вдруг у него спрашиваю: «А вы тоже учились у Х.?»

Когда Энэн говорил, он так отвлекался от всего окружающего, что чужой речи уже не слышал. Привыкшие к этому преподаватели перебрасывались словами, почти не понижая голоса.

— Ну, пошли воспоминания, пиши пропало, — вздохнула Элла. — Минимум на полчаса. А мне Витьку из садика брать, после семи не держат. Дома обеда нет — кошмар!

— А главное, — ответила Стелла, — когда он разговаривает, я просто не могу на него смотреть! Все шевелится — усы, зубы... Зубная техника на грани фантастики.

— Поглядите на цветущую липу, — говорил Энэн, усердно работая лицом. — Вас никогда не поражало, что все эти цветы, в сущности, обречены? В лучшем

случае одно семечко из тысячи даст росток, один росток из сотни разовьется в дерево...

— Как это он на липу перескочил? — спросила Элла.

— Поток сознания, — пояснила Стелла.

— Правильность языка, его здоровье, — говорил тем временем Энэн, — создается коллективными усилиями людей, которым не все равно. Страсти, бушующие вокруг языка, — здоровые страсти. Губит язык безразличие. Каждый из спорящих в отдельности может быть и не прав. Творческая сила — в самих спорах. Может быть, одно из тысячи слов, как семечко липы, даст росток... Достоевский гордился тем, что ввел в русский язык новый глагол «стушеваться». Кажется, он ошибся — это слово употреблялось и до него. Но уже несомненно Карамзин выдумал слово «промышленность» — самое живое сегодняшнее слово...

— От двойки до Карамзина, — сказал Маркин, — и все по повестке дня.

— Помолчите, — одернула его Нина, слушавшая Энэна со складкой внимания между бровей. — Как раз когда заходит речь о самых важных вещах...

— О самых важных вещах лучше не рассуждать публично.

— Пошлость, — спокойно сказала Нина.

— Благодарю, — поклонился Маркин.

— И как это он терпит? — тихо сказала Элла. — Я бы на его месте обиделась. А нашей Нине только бы порассуждать, да еще публично. Ей хорошо, у нее старший, Сашка, и покупает, и варит. Все равно что бездетная.

Энэн продолжал бормотать все невнятнее:

— Да, семечко липы... О чем это я? Надо так преподавать, чтобы выходила собачка...

— Какая собачка? — спросил Спивак.

— Долго рассказывать. В другой раз, — сказал Энэн и умолк.

— Товарищи, — сказал Кравцов, вставая и одергивая пиджак на выпуклой талии, — мы работаем свыше трех часов. Разрешите мне подвести итоги дискуссии.

Все радостно зашевелились. Итоги — значит, будет все же конец.

— Мы слышали здесь ряд темпераментных выступлений: Нины Игнатьевны, Семена Петровича и других. Жаль, не все в этих выступлениях было по существу. Кое-что было преувеличено, излишне заострено. Конечно, критика и самокритика необходимы, но они не должны переходить в демагогию. Позиция деканата правильная. Нас отнюдь не призывают к снижению требовательности, как здесь некоторые пытались представить. Наоборот! Требовательность надо повышать, одновременно добиваясь повышения успеваемости за счет методической работы, мобилизации резервов... Гимн двойке, который тут пропел Семен Петрович, был в высшей степени неуместен...

Спивак выразил протест каким-то гневным междометием, похожим на хрюканье вепря. Кравцов заторопился дальше:

— Да, неуместен. Не воспевать надо двойку, а бороться с нею, изжить это позорное явление. На повышенные требования ответим повышенной отдачей. В условиях вуза борьба за успеваемость равносильна борьбе за качество. Задача подготовки высококвалифицированных специалистов...

И так далее, и так далее. Речь его была как галечник: много, кругло, обкатанно. Преподаватели томились, привычно скучая. Эта скука входила в ритуал со-



браний, ее терпели, ловя вожаемый момент, когда голос говорящего чуть-чуть повысится: значит, идет к концу. И в самом деле, голос повысился. Кравцов закончил умеренно-патетической, приличной масштабу собрания фразой и вежливо спросил спящего Энэна:

— Разрешите закрыть заседание, Николай Николаевич?

— Да-да, конечно.

Все начали вставать, одеваться. Женщины натягивали теплые сапоги, прятали туфли в ящики столов. Стелла в безумно расшитой дубленке красила перед зеркалом зеленые веки. Мужчины, выходя за дверь, жадно закуривали. Тут и там от группы к группе перекидывался смех.

В коридоре, грустно ожидая, стояла на своих нескончаемых ногах давешняя блондинка в замшевой юбочке. Увидев выходящих с кафедры людей, она робко выдвинулась вперед. Бледное голодное личико выражало мольбу.

— Матлогика... — сказала она еле слышно.

— Лев Михайлович, договоритесь о пересдаче, — распорядился Кравцов и заспешил по коридору об руку со своим пузатым портфелем.

— Какой предмет? — спросил Маркин.

— Матлогика...

— Да-да, я и забыл. По поводу этой матлогики у нас на кафедре была дискуссия. Большинство (Нина Игнатьевна в том числе) считает, что надо говорить «математическая логика».

— Математическая логика, — покорно повторила девушка. На полголовы выше Маркина, она глядела на него, как кролик на льва.

— Кстати, на дворе Крещение, — сказал Маркин. — Я хочу задать вам классический вопрос. Как ваше имя?

— Люда...

— Этого мало. Фамилия?

— Величко.

— Отлично. Люда Величко. — Он вынул записную книжку. — Буду иметь честь. Вторник, в два часа пополудни. Устраивает это вас?

— Устраивает. Спасибо. До свидания, — поспешно сказала Люда и на рысках двинулась прочь.

— Что это значит? — спросила Нина.

— Я осуществлял свою воспитательную роль, стоя на позиции разумного консерватизма.

— Не консерватизма, а идиотизма. И почему нельзя было договориться с ней раньше?

— Вы же слышали, Кравцов приказал ей обождать в коридоре.

— Кравцов прикажет ей ходить на голове — вы и это будете приветствовать?

— Еще бы! С такими-то ножками!

— Хватит пошлостей!

Она быстро пошла по коридору мимо черных, уличными огнями умноженных окон. Маркин шел следом, слегка прихрамывая. На ходу становилось заметно, что у него одна нога короче.

— Нина, не торопитесь. Позвольте, я вас провожу.

— Не надо.

— Что изменилось со вчерашнего дня? Вчера вы меня терпели.

— Вы мне надоели своим паясничеством.

Пошли молча, она впереди, он за ней.

— Нина, это нечестно, — сказал он вдруг сломанным голосом. — Вы пользуетесь... Ну да что говорить.

Она хмуро смягчилась:

— Ладно, идите.

... Лестница мраморная, перила широкие, в три ладони. Как прекрасно было бы кататься на таких перилах в детстве. Вжик — и вниз. Студенты до сих пор катаются...

Она шла легко, чуть скользя по этим перилам перчаткой...

Продолжение в следующих номерах.

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. КУТАФИНА (МГЮА) № 2 (30) / 2017

**Выпуск
«ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО»**

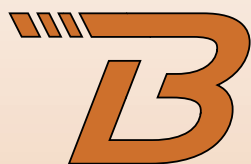
Литературный редактор *М. В. Баукина*

Корректор *А. Б. Рыбакова*

Компьютерная верстка *Т. В. Серёгина*

Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

Отпечатано в типографии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >