

№ 3 (103)
2023

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск ЭКОПРАВО

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 17** *Агафонов В. Б.*
Эколого-правовое обеспечение реализации пилотного проекта по созданию карбоновых полигонов и карбоновых ферм
- 28** *Воронина Н. П.*
Гринвошинг: правовой механизм противодействия
- 55** *Елисеев В. С.*
Классификация растительного мира как основа формирования флористического права
- 64** *Краснова И. О.*
Правовой режим земель водного фонда на новом витке развития
- 119** *Ведышева Н. О.*
Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности бесхозных скотомогильников
- 129** *Выпханова Г. В.*
Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления

№ 3 (103)
2023

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск
ЭКОПРАВО

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

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

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Главный редактор:

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

Ответственный секретарь:

СЕВРЮГИНА Ольга Александровна — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

Редакционный совет:

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

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

БИРЮКОВ Павел Николаевич — заведующий кафедрой международного и евразийского права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

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

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

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

ДЮФЛО Ален — эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» преподаватель Университета Лион III имени Жана Мулена, г. Лион, Франция

ЕГОРОВА Мария Александровна — профессор кафедры конкурентного права, помощник проректора по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

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

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

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

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

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

ИЩЕНКО Евгений Петрович — профессор кафедры криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

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

КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич — профессор Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ, профессор Института международных отношений и социально-политических наук Московского государственного лингвистического университета, доктор философских наук, профессор, г. Москва, Росси



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

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023

3/2023

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

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

ЛЮТОВ Никита Леонидович — профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

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

НИКИТИН Сергей Васильевич — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

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

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

РАССОЛОВ Илья Михайлович — профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

РОЗА Фабрис — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны, Франция

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

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Уни-

верситета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

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

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

СОКОЛОВА Наталья Александровна — заведующий кафедрой международного права, научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

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

ЦАЙ ЦЗЮНЬ — директор Юридического института Хэнаньского университета, доктор юридических наук, профессор, г. Кайфэн, КНР

ЦЮПАНОВА Индира Георгиевна — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

ШИЛЬСТЕЙН Давид — профессор права, заведующий кафедрой уголовного права Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна, г. Париж, Франция

ЩЕГОЛЕВ Виталий Валентинович — проректор Московского гуманитарно-экономического университета по научной работе и международному сотрудничеству, доктор политических наук, г. Москва, Россия

Ответственный редактор выпуска:

ВОРОНИНА Наталья Павловна — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент

В журнале публикуются статьи по научным специальностям группы 5.1 «Право» (юридические науки)	5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки. 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. 5.1.3. Частноправовые (цивилистические) науки. 5.1.4. Уголовно-правовые науки. 5.1.5. Международно-правовые науки.
РЕГИСТРАЦИЯ СМИ	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.
ISSN	2311-5998 (Print), 2782-6163 (Online)
ПЕРИОДИЧНОСТЬ	12 раз в год
УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
АДРЕС РЕДАКЦИИ	Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993 Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: vestnik@msal.ru
ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ	Свободная цена Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис» Подписной индекс 40650. Подписка на журнал возможна с любого месяца
ТИПОГРАФИЯ	Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ	Дата выхода в свет: 20.04.2023 Объем 23,73 усл. печ. л. (15,02 а. л.), формат 84×108/16 Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна. Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

Редактор Л. А. Мункуева

Корректор А. Б. Рыбакова

Компьютерная верстка Д. А. Беляков

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 3 (103)
2023

Edition
ECOLAW

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairperson of the Council of Editors:

BLAZHEEV Victor Vladimirovich — Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

Vice-Chairperson of the Council of Editors:

GRACHEVA Elena Yurievna — Head of the Department of Financial Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Chief Editor:

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

Executive Secretary Editor:

SEVRYUGINA Olga Alexandrovna — Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Council of editors:

AFANASIEV Sergey Fedorovich — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of Saratov State Academy of Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Saratov, Russia

BEZVERKHOV Arthur Gennadevich — Dean of the Law Faculty of the National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Dr. Sci. (Law), Professor, Samara, Russia

BIRIUKOV Pavel Nikolaevich — Head of the Department of International and Eurasian Law of Voronezh State University, Doctor of Law, Professor, Voronezh, Russia

BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

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

DUFLOT Alain — an expert practitioner in the field of law, founder of the law firm «Dufлот & Partners», Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University, Lyon, France

EGOROVA Maria Alexandrovna — Professor of the Department of Competition Law, Assistant of Vice-Rector for Research of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ERSHOVA Inna Vladimirovna — First Vice-Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

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

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorevna — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

ZUBAREV Sergey Mikhailovich — Head of the Department of Administrative Law and Procedure of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ISHCHENKO Evgeniy Petrovich — Head of the Department of Criminalistics of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

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

KISELEV Sergey Georgievich — Professor, Institute of Law and National Security, RANEPА University; Professor, Institute of International Relations and Socio-Political Sciences, Moscow State Linguistic University, Dr. Sci. (Philosophy), Professor, Moscow, Russia

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



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2023

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

LAPINA Marina Afanasyeva — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

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

MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Dr. Sci. (Economics), Professor, Moscow, Russia

NIKITIN Sergey Vasilyevich — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

NOVOSELOVA Lyudmila Alexandrovna — Head of the Department of Intellectual Property Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadyevich — Director of Agrarian and Technological Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Agr. Sc.), Professor, Moscow, Russia

RASSOLOV Ilya Mikhailovich — Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

ROSA Fabrice — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne, France

ROMANOVA Victoria Valeryevna — Head of the Department of Energy Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

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

RYLSKAYA Marina Alexandrovna — Director of the Institute of Problems of the Efficient State and Civil Society of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

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

SOKOLOVA Natalya Alexandrovna — Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

USTYUKOVA Valentina Vladimirovna — Acting Head of the Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

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

TSOPANOVA Indira Georgievna — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

CHILSTEIN David — Professor of Law, Head of the Department of Criminal Law at the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France

SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich — Vice-Rector for Research and International Cooperation of the Moscow University of Humanities and Economics, Dr. Sci. (Political Sciences), Moscow, Russia

Editor-in-Chief of the Issue:

VORONINA Natalia Pavlovna — Professor of the Department of Environmental and Natural Resource Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor

The Journal publishes research papers written on scientific specialties of Group 5.1 «Law» (Legal Sciences)	5.1.1. Theory and History of Law. 5.1.2. Public Law and State Law. 5.1.3. Private Law (Civil Law). 5.1.4. Criminal Law. 5.1.5. International Law.	
THE CERTIFICATE OF MASS MEDIA REGISTRATION	The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 5 October 2016. The Certificate of Mass Media Registration: PI No. FS77-67361	
ISSN	2311-5998 (Print), 2782-6163 (Online)	
PUBLICATION FREQUENCY	12 issues per year	
FOUNDER AND PUBLISHER	Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)". 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993	
EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS	9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993 Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687) E-mail: vestnik@msal.ru	
SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION	Free price The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency Subscription index: 40650. Journal subscription is possible from any month	
PRINTING HOUSE	Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993	
SIGNED FOR PRINTING	20.04.2023 Volume: 23,73 conventional printer's sheets (15,02 author's sheets). Format: 84×108/16. An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper	
<i>When using published materials of the journal, reference to "Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.</i>		
Editor L. A. Munkueva	Proof-reader A. B. Rybakova	Computer layout D. A. Belyakov

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ	8
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	10
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Правовое регулирование адаптации к изменениям климата	
Агафонов В. Б.	
Эколого-правовое обеспечение реализации пилотного проекта по созданию карбоновых полигонов и карбоновых ферм	17
Теоретические аспекты экологического права	
Воронина Н. П.	
Гринвошинг: правовой механизм противодействия	28
Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.	
Роль и значение показателей экологического развития и безопасности в системе стратегического планирования	37
Быковский В. К.	
Законодательство об охране атмосферного воздуха как отрасль законодательства	48
Теоретические аспекты природоресурсного права	
Елисеев В. С.	
Классификация растительного мира как основа формирования флористического права	55
Краснова И. О.	
Правовой режим земель водного фонда на новом витке развития	64
Максимов Е. Л.	
Рациональное использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения: эколого-правовые проблемы	72
Романова О. А.	
О правовом режиме прибрежных территорий	81
Спирidonов Д. В.	
Трансформация участия зарубежных компаний в сфере российского недропользования	92
Правовая охрана животного мира	
Дойников П. И.	
Об изыскании правовой природы фаунистических правоотношений	101
Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления	
Белхароев Х. У.	
Правовые пробелы в сфере производства и функционирования мобильных мини-заводов по утилизации отходов производства и потребления	110
Ведышева Н. О.	
Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности бесхозных скотомогильников	119

Выпханова Г. В.

Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления 129

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

Зиновьева О. А.

Реализация Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года 139

Кривоносова О. Ю.

Стратегические направления сохранения видового разнообразия: проблемы правового регулирования 148

Трибуна молодого ученого

Амашукели С. А.

Проблемы правового регулирования использования и охраны болот 155

Казатенков Я. С.

Проблемы обращения электронных отходов 163

Макашева К. Н.

Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности на территории Евразийского экономического пространства (на примере России и Казахстана) 174

Коробка Л. Е.

Правовые проблемы экологической информации при обращении с твердыми коммунальными отходами 183

ПРОБА ПЕРА

Лочмель Е. А.

Правовое регулирование пожарной безопасности в лесах: проблемы и пути их решения 193

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Исторические вехи

Шпаковский Ю. Г.

Великое преобразование природы 200

Памятники права

Постановление Совета министров СССР и Центрального комитета ВКП(б) от 20 октября 1948 г. № 3960 205

Научное наследие

Академик Трофим Лысенко 212

ПОСТСКРИПТУМ

Шпаковский Ю. Г.

Студенты в рясе 219

CONTENTS

NOTE TO THE READERS	8
UNIVERSITY CHRONICLE	10
VECTOR OF LEGAL SCIENCE	
Legal regulation of adaptation to climate change	
Agafonov V. B. Environmental and Legal Support for the Implementation of a Pilot Project for the Creation of Carbon Landfills and Carbon Farms	17
Theoretical aspects of environmental law	
Voronina N. P. Greenwashing: a legal mechanism to counteract	28
Zavoronkova N. G., Shpakovskii Yu. G. The role and importance of environmental development and safety indicators in the strategic planning system	37
Bykovsky V. K. Legislation on the Protection of Atmospheric Air as a Branch of Legislation	48
Theoretical aspects of natural resource law	
Eliseev V. S. Classification of the Plant World as a Basis for the Formation of Floristic Law	55
Krasnova I. O. Legal Regime of Water Covered Lands on the New Round of Development	64
Maksimov E. L. Rational Use and Protection of Agricultural Land: Environmental and Legal Problems	72
Romanova O. A. About the legal regime of coastal territories	81
Spiridonov D. V. Transformation of the Participation of Foreign Companies in the Sphere of Russian Subsoil Use	92
Legal protection of wildlife	
Doynikov P. I. On the search for the legal nature of faunistic legal relations	101
Legal regulation of production and consumption waste management	
Belkharoev Kh. U. Legal Gaps in the Production and Operation of Mobile Mini-Plants for the Disposal of Production and Consumption Waste	110
Vedysheva N. O. Environmental and Legal Problems of Ensuring the Safety of Owner Cattle Burial Grounds	119

Viphanova G. V.

- Conceptual approaches and methodology
of strategic planning in the field of consumer waste management 129

EXPERT OPINION

Zinoveva O. A.

- Implementation of the Strategy for the Development of Industry
for the Treatment, Utilization and Neutralization
of Production and Consumption Waste for the Period up to 2030 139

Krivososova O. Yu.

- Strategic directions for the conservation
of species diversity: problems of legal regulation 148

YOUNG RESEARCHERS' PERSPECTIVE

Amashukeli S. A.

- Problems of legal regulation of the use and protection of swamps 155

Kazatenkov Ya. S.

- Problems of Electronic Waste Management 163

Makasheva K. N.

- Legal regulation of environmental safety on the territory
of the Eurasian economic spaces
(for example, Russia and Kazakhstan) 174

Korobka L. E.

- Legal Problems of Environmental Information
in the Management of Solid Municipal Waste 183

PEN TEST

Lochmel E. A.

- Legal Regulation of Fire Safety in Forests:
Problems and Ways to Solve them 193

LAW IN HISTORICAL REFRACTION

Milestones in history

Shpakovsky Yu. G.

- The Great Transformation of Nature 200

Legal Monuments

- Resolution of the Council of Ministers of the USSR
and the Central Committee of the All-Union Communist Party
(Bolsheviks) of October 20, 1948 205

Scientific Legacy

- Academician Trofim Lysenko 212

POSTSCRIPT

Shpakovsky Yu. G.

- Students in cassock 219

Слово к читателю



Уважаемый читатель!

Перед вами — очередной специальный номер журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», посвященный правовым проблемам охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования.

Наш Университет — единственный юридический вуз — участник программы «Приоритет-2030», и его основной миссией и стратегической задачей является становление и дальнейшее развитие в качестве инновационного университета посредством трансформации юридической науки и юридического образования.

Созданный в рамках консорциума «Инновационная юриспруденция» программы «Приоритет-2030» центр компетенций «Экоправо» является первым кластерным проектом, направленным на формирование, развитие и масштабирование инновационных знаний в сфере правового регулирования процессов, происходящих при взаимодействии общества и природы.

Помимо базовой кафедры экологического и природоресурсного права, в реализации данного проекта принимают активное участие ведущие ученые других кафедр и структурных подразделений Университета — кафедры конституционного и муниципального права, кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права, кафедры предпринимательского и корпоративного права, кафедры гражданского права, коллеги других кафедр и созданных в рамках реализации программы «Приоритет-2030» центров компетенций.

Благодаря совместной работе, удалось получить оригинальные, уникальные научные результаты, имеющие значение для развития фундаментальных междисциплинарных научных исследований.

Ведущий ученый, основоположник современной теории экологического права О. С. Колбасов еще в 2000 г. отмечал: «Чтобы продвигаться вперед, для человечества необходима простая и ясная установка, под эгидой которой люди вели бы долгую многолетнюю и кропотливую работу и в конечном счете изменили бы свой тип мышления, свое понимание человеческих ценностей. Имущественное богатство и благоприятная природная среда должны уравнивать друг друга в системе человеческих ценностей».

Но только сейчас, по итогам первого года реализации проекта, можно констатировать, что эти изменения стали более заметными. Экологическое право уже не в такой степени противопоставляет себя другим отраслям права, в первую очередь таким, как гражданское право, предпринимательское право, а, наоборот, пытается предложить пути решения глобальных, внешних и внутренних вызовов и угроз экологической безопасности Российской Федерации, обеспечения рационального природопользования с учетом баланса экологических и экономических интересов, сформировать новые правовые подходы к решению существующих экологических проблем, основанные на базовых принципах достижения целей устойчивого развития и перехода к «зеленой экономике».

В этом выпуске журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» содержатся научные статьи профессорско-преподавательского состава кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также представителей иных ведущих научных организаций и учреждений. Большинство представленных авторами тем и направлений научных исследований не имеют аналогов в современной отечественной и зарубежной науке и представляют интерес для федеральных и региональных органов власти и управления, а также представителей юридической науки и бизнеса.

С уважением,
В. Б. Агафонов,
*и. о. заведующего кафедрой экологического
и природоресурсного права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, доцент*

Конференции, круглые столы, семинары



Научно-практическая конференция «Вопросы профессиональной этики экспертов судебной оценочной экспертизы. Обсуждение концепции Кодекса этики судебного эксперта»

22 марта 2023 г. в рамках мероприятий, посвященных 30-летию оценочной деятельности в Российской Федерации и ассоциации «Русское общество оценщиков», прошла научно-практическая конференция «Вопросы профессиональной этики экспертов судебной оценочной экспертизы. Обсуждение концепции Кодекса этики судебного эксперта». Целью встречи стало обсуждение, принятие и введение в действие Кодекса этики судебного эксперта.

Модератором встречи выступил Алексей Савицкий — директор НОЦ «Судебная экспертиза» НИИ Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Конференция открылась приветственным обращением Владимира Синюкова — проректора по научной работе Университета, Елены Россинской — президента Союза «Палата судебных экспертов имени Ю. Г. Корухова», заведующего кафедрой судебных экспертиз МГЮА, Юрия Козыря — президента ассоциации «Русское общество оценщиков», Сергея Заякина — исполнительного директора ассоциации «Русское общество оценщиков».



В МГЮА состоялось первое заседание рабочей группы по модернизации торговой и промышленной политики Российской Федерации

В рамках реализации программы развития «Приоритет-2030» и при участии консорциума «Инновационная юриспруденция» на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) создана независимая площадка, задача которой — совместно с партнерами разработать концептуально-правовые основы современной торговой и промышленной политики Российской Федерации.

¹ URL: <https://msal.ru/news/>

Поддержали повестку и откликнулись на такую инициативу следующие организации: Ассоциация экспортеров и импортеров, Ассоциация компаний розничной торговли (АКОРТ) и представители индустрии, а именно ООО Wildberries, ООО «Интернет-решения» и АО «Новая мода».

В мероприятии приняли участие первый проректор, руководитель центра компетенций «Бизнес-право» («Предпринимательский университет») Инна Ершова, директор Центра управления изменениями Владимир Никишин, руководитель центра компетенций «Техноправо» Евгений Вавилин, профессор кафедры международного частного права и кафедры интеллектуальных прав Бениамин Шахназаров, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Ольга Тарасенко, директор Научно-исследовательского института Олег Кудряшов, руководитель проекта «Консорциум «Инновационная юриспруденция»» Ольга Бендицкая.

От Ассоциации экспортеров и импортеров в рабочей группе были представлены Артур Леер — вице-президент, руководитель юридического комитета и Ирина Заседатель — вице-президент. Ассоциацию компаний розничной торговли (АКОРТ) представляли Юрий Борисов — исполнительный директор, Анна Орлова — сопредседатель комитета по цифровым инициативам и Михаил Горбушин — заместитель исполнительного директора по правовым вопросам.

Среди направлений взаимодействия в рамках заявленного проекта также обсуждались: способы взаимовыгодного сотрудничества в рамках консорциума «Инновационная юриспруденция», выявление, обобщение и структурирование правовых и межотраслевых проблем реализации параллельного импорта, экспортно-импортных отношений в целом, отношений по стимулированию импортозамещения; постановка задач в сфере защиты прав представителей индустрии, разработка инфраструктурных и правовых основ сопровождения параллельного импорта в России, а также деятельности по стимулированию национального производства в Российской Федерации, обеспечение решения поставленных проблем в рамках взаимодействия с компетентными органами государственной власти и др.

Стратегическая сессия «Глобальный цифровой договор: взгляд в будущее»

14 марта 2023 г. в рамках IX Кутафинской модели ООН состоялась стратегическая сессия «Глобальный цифровой договор: взгляд в будущее», организованная Центром по обеспечению прав молодежи в цифровом пространстве, оргкомитетом IX Кутафинской модели ООН и командой молодежного цифрового омбудсмена при поддержке АНО «Центр компетенций по глобальной ИТ-кооперации».

На открытии с приветственным словом выступил проректор по молодежной политике Александр Чанышев. Он обозначил актуальность площадки и пожелал участникам стратегической сессии удачи в непростой, но интересной повестке.



Стратегическая сессия состояла из двух базовых частей: конференционной части, которая прошла в режиме блиц-докладов, и групповой работы, направленной на конструирование Глобального цифрового договора.

Наталья Софийчук приняла участие в конференции «Инновационное развитие образования: методы и регуляторы»



28 марта 2023 г. в Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова состоялась III Международная научно-практическая конференция «Инновационное развитие образования: методы и регуляторы».

В мероприятии приняла участие проректор по образовательной деятельности Наталья Софийчук, которая выступила с докладом «“Реконструкция” образовательной деятельности в современных условиях: опыт Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Наталья Софийчук отметила, что образование — это та сфера, которая постоянно находится в состоянии реформирования. Если раньше качество образования определялось построением индивидуальных траекторий, развитием мягких навыков и возможностями трудоустройства выпускников, то сейчас необходимо трансформировать цель образования в сторону развития интеллектуального потенциала обучающихся.

Организаторами мероприятия являлись юридический факультет и НОЦ «Цифровая образовательная среда» МГУ имени М.В.Ломоносова при поддержке Российской академии образования.

III Региональный форум с международным участием «Право и экономика: стратегии регионального развития»

22 и 23 марта 2023 г. в Вологде прошел III Региональный форум с международным участием «Право и экономика: стратегии регионального развития», организованный Северо-Западным институтом (филиалом) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) совместно с Правительством Вологодской области при участии Ассоциации юристов России и Вологодского научного центра РАН.

Участников форума приветствовал проректор по научно-исследовательской деятельности МГЮА Владимир Синюков: *«Форум важен тем, что он собирает не только юристов, а уже третий год организуется на площадке Правительства Вологодской области с привлечением разных авторов. Состоявшиеся ключевые дискуссии показали, что во всей многообразной повестке развития России, независимо от вызовов и угроз, ключевая роль принадлежит регионам. От того, насколько развиваются регионы, во многом зависит судьба нашего государства».*

В мероприятиях форума активное участие приняли ученые из Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Развитие Университета

Мария Мажорина провела встречу с советником по образованию и науке Посольства Республики Куба в Российской Федерации Густаво Кобрейро Суаресом

30 марта 2023 г. при участии Центра международного сотрудничества Университета состоялась встреча проректора по стратегическому и международному сотрудничеству Марии Мажориной с советником по образованию и науке Посольства Республики Куба в Российской Федерации господином Густаво Кобрейро Суаресом.

В ходе встречи стороны обсудили вопросы сотрудничества с лидирующими университетами Кубы, в том числе с Гаванским технологическим университетом и Гаванским университетом, юридический факультет которого по праву считается лучшим не только в стране, но и далеко за ее пределами.

Проректор Мария Мажорина рассказала о возможностях нашего Университета для иностранных студентов, об образовательных программах, условиях обучения и проживания, а также предложила план сотрудничества с кубинскими вузами.

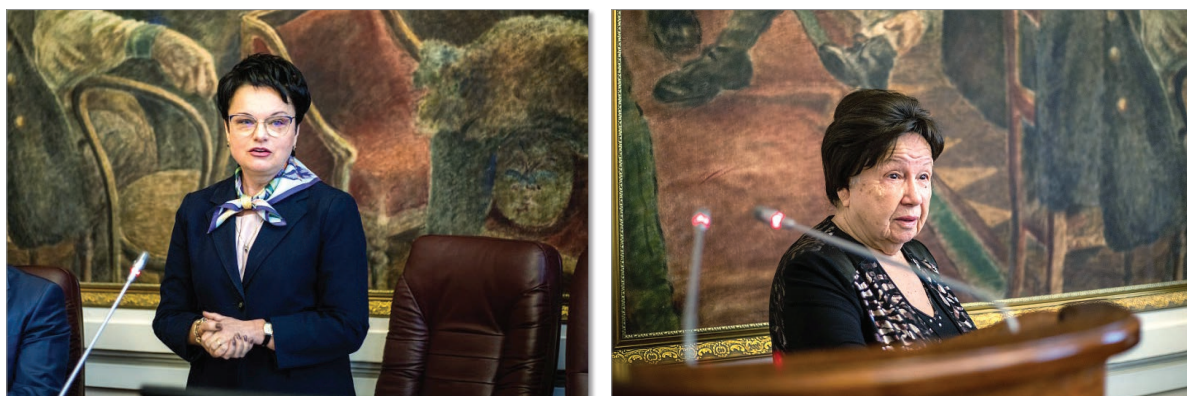
Господин Густаво Кобрейро Суарес подчеркнул высокую значимость российского образования для укрепления российско-кубинских академических отношений и выразил уверенность в плодотворном взаимодействии сторон в будущем.



Помимо подписания соглашений о сотрудничестве, также была запланирована реализация совместных проектов сторон по развитию академической мобильности, проведению лекториев по праву, подготовке студентов по программам бакалавриата, магистратуры и аспирантуры, а также по программе подготовительного факультета по изучению русского языка в МГЮА.

Мероприятия ректората

Заседание Ученого совета



27 марта 2023 г. прошло очередное заседание Ученого совета. В рамках мероприятия коллектив Университета принял решения по текущим кадровым вопросам и деятельности внутренних подразделений.

Заседание началось с приветственного слова Инны Ершовой — первого проректора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), в котором она выразила благодарность Эльвире Тучковой — профессору кафедры трудового права и права социального обеспечения. Эльвира Галимовна посвятила работе в МГЮА 50 лет и приняла решение завершить трудовую деятельность.

«Огромное количество учеников было подготовлено Эльвирой Галимовной, 10 докторов наук, около 25 кандидатов юридических наук. Самое главное, конечно, что этот человек — истинный патриот нашего Университета, чье имя навсегда вписано золотыми буквами в историю нашего Университета. Это классик права социального обеспечения. Это человек, которым мы гордимся», — подчеркнула Инна Ершова.

Эльвира Галимовна в ответ поблагодарила коллег: *«Не было ни минуты за всю 50-летнюю жизнь в вузе, когда бы я пожалела, что встала на этот путь. Спасибо руководству, что в нашем Университете соблюдается правило свободы науки. Наука всегда должна быть свободна».*

Также в ходе заседания Елена Грачева от имени ректора и коллектива Университета поздравила с юбилеем Людмилу Ганненко, заместителя главного

бухгалтера по налоговому учету Управления бухгалтерского учета и финансового контроля МГЮА, и поблагодарила ее за многолетнюю плодотворную работу на благо нашего Университета.

С научным докладом «Актуальные термины и их интерпретация» выступил заведующий кафедрой теории государства и права МГЮА Аркадий Корнев.

О работе Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доложил начальник Учебно-методического управления МГЮА Александр Панокин, обратив внимание Ученого совета на результаты проверочных мероприятий.

Заместитель начальника Учебно-методического управления МГЮА Ольга Пушкарева сообщила об итогах государственной итоговой аттестации выпускников за 2022 год.

Мария Мажорина, проректор по стратегическому и международному развитию МГЮА, информировала коллег о ходе реализации проекта «Приоритет-2030».

О подготовке к X Московскому юридическому форуму рассказал проректор по научно-исследовательской деятельности МГЮА Владимир Синюков.



Премии, награждения

Итоги студенческого вокального конкурса «Битва голосов»

17 марта 2023 г. в Университете состоялся финал вокального конкурса «Битва голосов». Поддержать участников пришли не только сотни студентов, но и семьи вокалистов, а также представители администрации Университета.

С приветственным словом к участникам, жюри и гостям обратилась первый проректор МГЮА Инна Ершова: *«В нашем Университете всегда было очень много творческих людей. Когда вы видите портреты великих ученых на стенах коридоров вуза, вы должны понимать, что они тоже все были творческими людьми. Все то, что закладывается на студенческой скамье, будет пронесено через всю жизнь».*





Конкурс состоял из трех этапов: дуэты, интеллектуальный этап, в котором проверялся музыкальный кругозор финалистов, и сольный, где каждый участник исполнил заранее выбранную композицию. В ходе шоу было исполнено 11 музыкальных произведений, среди которых были хиты популярных певцов и саундтреки к фильмам.

По итогам трех этапов конкурса члены жюри определили следующее:

- победитель — Арина Малярвейн, студентка 1-го курса Международно-правового института;
- вице-победитель — Сунай Салимова, студентка 1-го курса Международно-правового института;
- приз зрительских симпатий получила Софья Штапнова, студентка 1-го курса Института бизнес-права.

Эколого-правовое обеспечение реализации пилотного проекта по созданию карбоновых полигонов и карбоновых ферм¹

Аннотация. Статья посвящена анализу и оценке перспектив формирования и развития законодательства РФ в сфере создания и эксплуатации карбоновых полигонов и карбоновых ферм. По результатам проведенного исследования нормативных правовых актов и методических документов в рассматриваемой сфере выявлены правовые проблемы, которые потенциально могут повлиять на обеспечение стратегической цели, поставленной в документах государственного стратегического планирования, — достижения углеродной нейтральности Российской Федерации к 2050 г.

Доказан вывод, согласно которому под реализацию пилотного проекта по созданию карбоновых полигонов предоставлены и в настоящее время используются совершенно различные по своему правовому режиму участки природной среды, при этом действующее экологическое законодательство не устанавливает особенности использования и охраны природных ресурсов и объектов при создании и эксплуатации карбоновых полигонов. Вместе с тем правовой режим использования и охраны природных ресурсов в границах карбонового полигона до настоящего времени не создан, равно как и не сформирована единая правовая модель использования карбоновых полигонов.

По итогам проведенного исследования предложены основные направления совершенствования действующего законодательства по эколого-правовому обеспечению создания и функционирования карбоновых полигонов. Обоснован вывод о необходимости отдельного комплексного межотраслевого нормативного правового регулирования создания и эксплуатации карбоновых ферм, создаваемых на основе действующих карбоновых полигонов, в том числе регулирования порядка создания, деятельности по производству и последующему обращению углеродных единиц, создания рынка торговли углеродными единицами, системы мониторинга обращения углеродных единиц и т.д.

Ключевые слова: климатические проекты; парниковые газы; карбоновый полигон, карбоновая ферма; охрана окружающей среды; обеспечение экологической безопасности; экологический мониторинг; углеродный след; углеродная единица; углеродная нейтральность.



Вячеслав Борисович АГАФОНОВ,

и.о. заведующего кафедрой, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент

vagafonoff@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.017-027

¹ Статья подготовлена в рамках реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

VYACHESLAV B. AGAFONOV,

Acting Head, Professor

of the Department of Environmental and Natural Resource Law

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Associate professor

vagafonoff@mail.ru

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

Environmental and Legal Support for the Implementation of a Pilot Project for the Creation of Carbon Landfills and Carbon Farms

Abstract. *The article is devoted to the analysis and evaluation of the prospects for the formation and development of the legislation of the Russian Federation in the field of creation and operation of carbon landfills and carbon farms. According to the results of the study of regulatory legal acts and methodological documents in the field under consideration, legal problems have been identified that could potentially affect the provision of the strategic goal set in the documents of state strategic planning to achieve carbon neutrality of the Russian Federation by 2050.*

The conclusion is proved, according to which completely different areas of the natural environment are provided and currently used for the implementation of a pilot project for the creation of carbon polygons, while the current environmental legislation does not establish the specifics of the use and protection of natural resources and objects during the creation and operation of carbon polygons. At the same time, the legal regime for the use and protection of natural resources within the boundaries of the carbon landfill has not yet been created, nor has a unified legal model for the use of carbon polygons been formed.

Based on the results of the study, the main directions for improving the current legislation on environmental and legal support for the creation and functioning of carbon polygons are proposed. Also, based on the results of the study, the conclusion is substantiated that there is a need for a separate comprehensive intersectoral regulatory legal regulation of the creation and operation of carbon farms created on the basis of existing carbon landfills, including regulation of the procedure for the creation, production and subsequent circulation of carbon units, the creation of a carbon unit trading market, a system for monitoring the circulation of carbon units, etc.

Keywords: *climate projects; greenhouse gases; carbon landfill, carbon farm; environmental protection; environmental safety; environmental monitoring; carbon footprint; carbon unit; carbon neutrality.*

В настоящее время климатическое законодательство РФ находится в активной стадии формирования и развития. Принятие Федерального закона от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов»² и ряда иных нормативных правовых актов климатической повестки фактически открыло новые возможности для реализации экологических инновационных проектов и проведения уникальных экспериментов, направленных на обеспечение контроля и снижение эмиссии парниковых газов³. При этом, как показывает практика реализации климатических проектов за последние два года, участниками данных проектов становятся не только юридические лица или индивидуальные предприниматели, обладающие необходимыми финансовыми ресурсами или располагающие соответствующими специалистами, но также образовательные учреждения, организации и физические лица.

Одним из таких климатических экспериментов является создание на территории Российской Федерации сети карбоновых полигонов и карбоновых ферм. Как отмечал Президент РФ на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ — 2021), для реализации климатических проектов необходимо в первую очередь «детально проработать критерии таких проектов, определить, на каких территориях, участках их лучше запускать, какие технологии применять, также необходимо наладить мониторинг эмиссии и поглощения парниковых газов, основанный в том числе на наблюдениях из космоса, цифровых технологиях и методиках искусственного интеллекта... Для этого создается сеть так называемых карбоновых полигонов, где отрабатывается контроль эмиссии и поглощения углекислого газа в режиме реального времени, производится оценка состояния природных систем, качества водных ресурсов и других параметров»⁴.

В настоящее время правовое регулирование создания и функционирования карбоновых полигонов осуществляется в соответствии с общими положениями документов стратегического планирования первого уровня целеполагания, а именно:

— Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642, в части необходимости проведения исследований процессов, происходящих в сфере взаимодействия общества и природы, развития природоподобных технологий, управления климатом и экосистемами и т.д.;

— Климатической доктрины Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп, согласно которой в Российской Федерации оказываются меры государственной поддержки и обеспечения соответствия мировому уровню: систематических наблюдений за климатом; фундаментальных и прикладных исследований в области климата и смежных областях науки; применения результатов исследований для оценки рисков и выгод,

² СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5124.

³ Подробнее см.: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Климатические аспекты национальной экологической политики // Юрист. 2022. № 1. С. 2—8. DOI 10.18572/1812-3929-2022-1-2-8. EDN ICNECM.

⁴ Пленарное заседание Петербургского Международного экономического форума. 4 июня 2021 г., Санкт-Петербург // URL: kremlin.ru (дата обращения: 26.01.2023).



связанных с последствиями изменений климата, а также возможности адаптации к этим последствиям.

Особо следует отметить такие стратегические документы программного характера, как Федеральная научно-техническая программа в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021—2030 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 08.02.2022 № 133⁵, предусматривающая «создание наукоемких технологических решений, направленных на изучение климатической системы, возможных механизмов адаптации к климатическим изменениям и их последствиям, проведение научных исследований источников эмиссии и поглотителей парниковых газов и принятия мер по уменьшению негативного воздействия таких газов на окружающую среду», а также Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 25.12.2019 № 3183-р⁶, основной задачей планирования мер адаптации Российской Федерации к изменениям климата которого является «научное обеспечение процесса разработки и принятия органами государственной власти и хозяйствующими субъектами решений, направленных на повышение уровня безопасности (защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства) от последствий изменений климата для населения и экономики, включая опасные природные явления и чрезвычайные ситуации природного характера».

Непосредственно сам эксперимент по созданию на территории Российской Федерации сети карбоновых полигонов осуществляется в рамках реализации пилотного проекта Минобрнауки РФ в соответствии с приказом от 05.02.2021 № 74 «О полигонах для разработки и испытаний технологий контроля углеродного баланса»⁷, согласно которому карбоновый полигон создается для разработки и испытаний технологий контроля углеродного баланса как специально оборудованных участков местности, используемых для разработки и испытаний технологий дистанционного и наземного контроля эмиссии парниковых газов и других значимых для изменения климата параметров и проведения исследований источников и поглотителей парниковых газов.

В настоящее время в Российской Федерации действуют 15 карбоновых полигонов, расположенных на территории общей площадью 39 157,3 га, участки проведения исследовательских программ, характеристики которых существенно различаются:

- 1) «For&st carbon» в Воронежской области (лес, пашни, мелиоративные насаждения);
- 2) «Евразийский карбоновый полигон» в Республике Башкортостан (ковыльная степь, залежные земли, леса, болота);
- 3) «Мухрино» в Ханты-Мансийском автономном округе (болото, лес, озера);
- 4) «Way carbon» в Чеченской Республике (горы, лес, степь, пастбища);
- 5) «БиоКарбон» в Новосибирской области (равнинная лесостепь, предгорная подтайга);

⁵ СЗ РФ. 2022. № 8. Ст. 1151.

⁶ СЗ РФ. 2020. № 1 (ч. II). Ст. 115.

⁷ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

- 6) «Геленджик» в Краснодарском крае (лес, водоем);
- 7) «Карбон-Поволжье» в Республике Татарстан (лес, реки, водохранилища);
- 8) «Карбон-Сахалин» в Сахалинской области (прибрежная территория, море);
- 9) «Росянка» в Калининградской области (торфяник, сельскохозяйственные земли, море);
- 10) «Урал-Карбон» в Свердловской области (таежные леса);
- 11) «Чашниково» в Московской области (смешанный лес, сельскохозяйственные земли);
- 12) «Калужский» в Калужской области (сельскохозяйственные земли, смешанный лес);
- 13) «Семь Лиственниц» в Ямало-Ненецком автономном округе (лесотундра);
- 14) «Томский карбоновый полигон» в Томской области (болотные, лесные и пойменные территории);
- 15) «Тюменский карбоновый полигон» в Тюменской области (смешанный лес, водоем).

Из анализа данного перечня следует, что под пилотный проект по созданию карбоновых полигонов предоставлены и используются совершенно различные по своему правовому режиму территории и даже акватории, вместе с тем единый правовой режим (единая правовая модель создания и функционирования) карбоновых полигонов четко не определены действующим законодательством.

Остается неясным, по каким критериям осуществляется предоставление земельных участков из состава земель различных категорий, лесных участков, водных объектов или их частей, каков порядок пользования природными ресурсами и природными объектами в границах карбоновых полигонов, могут ли в состав этих земель включаться особо охраняемые природные территории и объекты и каков правовой режим их использования и охраны (например, можно ли проводить эксперименты в границах участков ядра государственного природного заповедника), могут ли граждане реализовывать свое право общего природопользования на данных участках и не будет ли это препятствовать достижению цели и задач создания карбонового полигона, предусмотрены ли какие-либо законодательные ограничения хозяйственной и иной деятельности в непосредственной близости от карбонового полигона и может ли сама деятельность на карбоновом полигоне (в рамках исследовательских программ и иных научных проектов) оказывать антропогенное воздействие на окружающую среду, и если да, то в какой степени.

В настоящее время единственным документом, в котором частично содержатся ответы на поставленные вопросы, является Регламент рассмотрения Экспертным советом при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации по вопросам научного обеспечения развития технологий контроля углеродного баланса инициативных предложений от заинтересованных организаций по созданию на базе научных организаций и образовательных организаций высшего образования карбоновых полигонов в рамках пилотного проекта Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в соответствии с приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 05.02.2021 № 74 (далее — Регламент), утвержденный протоколом Экспертного совета при Министерстве науки и высшего образования РФ по вопросам научного обеспечения развития технологий контроля углеродного баланса от 17.05.2021



№ ВФ/14-пр⁸. При этом данный документ официально опубликован не был, вследствие чего возникают вопросы о степени его нормативности и обязательности.

Регламент определяет основные цели, задачи, формы осуществления деятельности участников карбонового полигона, планируемые направления расходования средств федерального бюджета, выделяемых Минобрнауки России, и значения целевых показателей деятельности карбонового полигона, а также затрагивает иные вопросы, касающиеся создания и развития карбонового полигона.

Срок работы полигона должен составлять не менее 15 лет. Инициаторами создания карбонового полигона могут стать образовательные организации высшего образования, научные организации, предприятия реального сектора экономики, заинтересованные органы государственной власти.

В Регламенте предусмотрено наличие категориального аппарата. В частности, для целей настоящего исследования представляет интерес базовое понятие карбонового полигона (полигона), который рассматривается как «один или несколько участков земной поверхности с репрезентативными для данной территории рельефом, структурой растительного и почвенного покрова, на котором реализуется комплекс мероприятий, направленных на развитие научного, кадрового и инфраструктурного потенциалов в области разработки и испытаний технологий контроля баланса климатически активных газов природных экосистем».

Отметим, что данное определение в настоящее время с развитием пилотного проекта уже требует определенной корректировки, так как карбоновые полигоны могут создаваться также и на водных объектах, в том числе на акватории морей или их отдельных частей (например, карбоновые полигоны «Карбон-Сахалин» в Сахалинской области и «Росянка» в Калининградской области).

Также теоретически карбоновые полигоны могут быть созданы на отдельных видах участков недр, на которых возможно проводить научные исследования по реализации климатических проектов, например, по получению геотермальной энергии (в таких регионах, как Камчатка, Северный Кавказ, Ставропольский край, Краснодарский край и др.), развитию технологий по вытеснению нефти путем закачки углекислого газа (CO₂) в пласт и т.д.

В Регламенте также дается понятие «земельный участок карбонового полигона», под которым понимаются «земли сельскохозяйственного назначения, лесные и заболоченные территории, территории иных экосистем, находящиеся в долгосрочной аренде у участника программы создания и функционирования карбонового полигона, и (или) переданные собственником (собственниками) земельного(-ых) участка во временное пользование участнику программы создания и функционирования карбонового полигона на долгосрочной основе, и (или) предоставляемые собственником (собственниками) земельного(-ых) участка во временное пользование участнику программы создания и функционирования карбонового полигона на долгосрочной основе для проведения экспериментов по разработке и испытанию наземных и дистанционных технологий измерения эмиссии (выбросов) и поглощения климатически активных веществ, оценки углеродного баланса, а также осуществления подготовки кадров высшей квалификации в области новейших методов экологического учета и контроля, перспективных

⁸ URL: <https://minobrnauki.gov.ru/upload/iblock/7f1/fdtxh03gk5nhaizfh3vtpszellzaal53.pdf>.

технологий по контролю углеродного баланса экосистем для низкоуглеродной индустрии, сельского и муниципального хозяйства».

При этом в Регламенте под долгосрочной арендой земельного участка и правом пользования земельным участком на долгосрочной основе «понимается аренда и (или) право пользования на срок не менее 15 лет с даты утверждения Программы создания и функционирования карбонового полигона Экспертным советом при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации по вопросам научного обеспечения развития технологий контроля углеродного баланса».

Применение данного положения также может вызвать определенные трудности в связи с тем, что действующее природоохранное и природоресурсное законодательство не устанавливает особенности правового режима использования и охраны природных ресурсов и объектов при создании и эксплуатации карбоновых полигонов.

Так, например, ст. 40 Лесного кодекса РФ (ЛК РФ) от 04.12.2006 № 200-ФЗ⁹ устанавливает порядок и особенности использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности. Согласно данной статье леса могут использоваться для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности научными организациями, образовательными организациями, что в целом соответствует перечню субъектов, которые могут являться участниками программы создания и функционирования карбонового полигона.

Для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности лесные участки предоставляются государственным учреждениям, муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим научным организациям, образовательным организациям — в аренду.

Правилами использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности, утвержденными приказом Минприроды России от 27.07.2020 № 487¹⁰, предусматривается, что для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности допускается создание и использование на лесных участках полигонов, опытных площадок для проведения научных исследований изучения природы леса, обучения в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов с объектами необходимой лесной инфраструктуры.

При этом Правилами установлены следующие обязанности для научных организаций, образовательных организаций, использующих леса для научно-исследовательской и образовательной деятельности: составлять проект освоения лесов; осуществлять использование лесов и выполнение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с проектом освоения лесов; соблюдать условия договора аренды лесного участка; осуществлять использование лесов способами и технологиями, предотвращающими возникновение эрозии почв, исключаящими или ограничивающими негативное воздействие на последующее воспроизводство лесов, а также на состояние водных и других

⁹ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

¹⁰ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.10.2020.



природных объектов; соблюдать правила пожарной безопасности в лесах и правила санитарной безопасности в лесах; подавать ежегодно лесную декларацию; представлять отчеты об использовании, об охране и о защите лесов; представлять в государственный лесной реестр документированную информацию, предусмотренную ч. 2 ст. 91 Лесного кодекса РФ.

Согласно статье 11 Водного кодекса РФ (ВК РФ) от 03.06.2006 № 74-ФЗ¹¹ право пользования поверхностными водными объектами или их частями приобретает физическими лицами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом и другими федеральными законами (а, как уже было установлено, моря или их отдельные части могут также быть использованы при эксплуатации карбонового полигона). При этом согласно пп. 2 и 3 данной статьи использование акватории водных объектов осуществляется на основании договора водопользования, за исключением случая, когда необходимо решение о предоставлении водного объекта в пользование, если право водопользования приобретает в целях создания стационарных и плавучих (подвижных) буровых установок (платформ), морских плавучих (передвижных) платформ, морских стационарных платформ и искусственных островов (что возможно при эксплуатации карбонового полигона).

Также лесное и водное законодательство не регламентирует порядок пользования лесными участками и водными объектами, занятыми карбоновыми полигонами, для целей общего природопользования, в частности, в целях пребывания граждан в лесах (ст. 11 ЛК РФ), а также права доступа к водным объектам общего пользования и их бесплатного использования для личных и бытовых нужд (ст. 6 ВК РФ). Могут ли граждане свободно пользоваться данными природными объектами, и если да, то не помешают ли они проведению научных исследований?

Иные нормативные правовые акты природоресурсного законодательства также требуют определенной корректировки с учетом реализации пилотного проекта. Например, особенности использования и охраны объектов животного мира при создании и эксплуатации карбоновых полигонов необходимо закрепить в Федеральном законе от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»¹². В настоящее время среди общих мер охраны объектов животного мира на карбоновых полигонах следует выделить только требования ст. 22 данного Закона, согласно которым «любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира». При этом «при совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, введении в хозяйственный оборот целинных земель заболоченных, прибрежных и занятых кустарниками территорий, мелиорации земель, использовании лесов... должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий».

¹¹ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

¹² СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

Отметим также, что карбоновые полигоны могут создаваться и в границах особо охраняемых территорий как федерального, так и регионального значения и на иных особо защитных участках территорий или акваторий, в связи с чем необходимо внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹³, Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹⁴, а также в иные нормативные правовые акты.

Отсутствует соответствующая нормативная правовая база и в сфере недропользования в части правовой регламентации возможности проведения перспективных исследований на карбоновых полигонах в целях повышения эффективности использования такой новой отрасли энергетики, как геотермальная энергетика, а также по проведению научных исследований по улавливанию и захоронению углерода (carbon capture and storage technology, CCS) в подземные пласты.

Отметим, что в настоящее время без мер государственной поддержки и субсидирования соответствующих проектов разработать и внедрить новые технологии по использованию геотермальной энергии, а также по улавливанию и поглощению углекислого газа затруднительно даже отечественным нефтегазовым компаниям, несмотря на то, что у некоторых из них даже есть специальные проекты и соответствующий опыт участия в зарубежных проектах по сбору и очистке природного газа с объемом закачки более 100 тыс. т CO₂-экв. в год.

На наш взгляд, в связи с этим требуется внесение соответствующих изменений в Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»¹⁵ в части дополнения видов пользования недрами, установленных ст. 6 Закона, а также установления правового режима таких участков недр, включая порядок формирования и рационального использования данных участков недр, закрепления специальных мер по обеспечению экологической и промышленной безопасности и т.д.

Законодательно неурегулированным на федеральном уровне в настоящее время также является правовой режим создания и эксплуатации карбоновых ферм (предприятий по производству углеродных единиц), т.е. бизнес-проектов, которые предполагается реализовывать в процессе использования карбоновых полигонов.

В настоящее время данное понятие не определено действующим федеральным законодательством, вследствие чего для целей настоящей статьи под карбоновой фермой следует понимать территории или акватории, на которых с помощью специальных технологий возможно обеспечить либо улавливание, либо поглощение одной тонны эквивалента CO₂ с целью производства и последующего обращения углеродных единиц. Предполагается, что углеродные единицы, произведенные на карбоновых фермах, в последующем будут покупать хозяйствующие субъекты с целью зачета их прямого или косвенного углеродного следа.

Отметим, что такая практика торговли углеродными единицами уже успешно реализуется в Российской Федерации. Например, 26.09.2022 на Национальной

¹³ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹⁴ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

¹⁵ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 834 ; СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.



товарной бирже в г. Москве в режиме товарных аукционов впервые «прошли биржевые торги с углеродными единицами. По итогам первого дня были заключены две сделки купли-продажи общим объемом 20 углеродных единиц. Средневзвешенная цена продажи составила 1 000 российских рублей за углеродную единицу»¹⁶.

В ряде субъектов Российской Федерации разрабатываются инициативно-опережающие законодательные предложения по обеспечению углеродной нейтральности регионов. Например, в Республике Алтай в настоящее время подготовлены комплексные предложения по законодательному закреплению возможности оплаты туристами, посещающими республику, так называемых углеродных офсетов за посещение экологически углеродно-нейтральных территорий с целью компенсации их косвенного карбонового следа и развития экологического туризма в Российской Федерации (пока проектом предполагается, что оплата углеродных офсетов будет происходить по желанию туристов с целью формирования соответствующей экологической культуры в регионе)¹⁷.

Аналогичные инициативы в настоящее время разрабатываются и иными субъектами Российской Федерации, в первую очередь, теми субъектами, которые планируют участвовать в реализации эксперимента по достижению углеродной нейтральности, по примеру эксперимента, который проводится в настоящее время на территории Сахалинской области (о желании участвовать в нем заявили Калининградская область, Иркутская область, Хабаровский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан и другие субъекты РФ), в соответствии с положениями Федерального закона от 06.03.2022 № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации»¹⁸.

Например, в Республике Татарстан создан центр «Циркулярная экономика», который «признан наиболее перспективным механизмом развития инноваций и кооперации между научно-образовательными организациями и предприятиями»¹⁹.

Подводя итоги данного исследования, сформулируем основные направления развития действующего законодательства по развитию сети карбоновых полигонов.

Во-первых, необходимо четко определить роль и значение карбоновых полигонов в реализации климатических проектов, в связи с чем предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов».

Во-вторых, с целью создания правового механизма реализации данных инициатив предлагается принять отдельное постановление Правительства РФ,

¹⁶ См.: Московская биржа. Торги углеродными единицами стартовали на Московской бирже, 26.09.2022 // URL: <https://www.moex.com/n51701/?nt=106> moex.com.

¹⁷ См.: Глава Алтая предложил ввести карбоновые офсетов для туристов // URL: <https://tass.ru/ekonomika/13419959>, 13.01.2022.

¹⁸ СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1391.

¹⁹ Лулева Е. В., Сафин З. Ф. Правовые вопросы перехода к «зеленой» экономике: от концепции к реальности // Экологическое право. 2022. № 6. С. 16—22.

определяющее правовой режим карбонового полигона. В данном постановлении необходимо установить:

— критерии выделения земельных участков из состава земель различных категорий, лесных участков, водных объектов или их частей, участков недр и т.д. для целей образования карбоновых полигонов;

— порядок пользования природными ресурсами и природными объектами в границах карбоновых полигонов;

— порядок включения в состав карбоновых полигонов особо охраняемых природных территорий и объектов; правовой режим использования и охраны природных ресурсов и объектов на них;

— порядок доступа заинтересованных лиц к карбоновым полигонам, в том числе порядок доступа граждан в целях реализации права общего природопользования, гарантированного действующим законодательством;

— законодательные ограничения хозяйственной и иной деятельности в границах карбонового полигона;

— нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду при эксплуатации карбоновых полигонов.

В-третьих, следует закрепить правовой режим карбоновых ферм, в том числе порядок их создания, деятельности по производству и последующему обращению углеродных единиц и т.д.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Климатические аспекты национальной экологической политики // Юрист. — 2022. — № 1. — С. 2—8. — DOI 10.18572/1812-3929-2022-1-2-8. — EDN ICNECM.
2. *Лулева Е. В., Сафин З. Ф.* Правовые вопросы перехода к «зеленой» экономике: от концепции к реальности // Экологическое право. — 2022. — № 6. — С. 16—22. — DOI: 10.18572/1812-3775-2022-6-16-22.

Теоретические аспекты экологического права



**Наталья Павловна
ВОРОНИНА,**

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

Гринвошинг: правовой механизм противодействия¹

Аннотация. Цели устойчивого развития ООН до 2030 года направлены на решение глобальных проблем, среди которых нищета и голод, болезни, антисанитария, загрязнение окружающей среды, потребительское отношение к природным ресурсам. Их решение видится в устойчивом развитии человечества. В качестве основы устойчивого развития выступает ответственное потребление всех сторон процесса экологизации: государств, бизнес-структур, общества. Экологическая повестка на XXI век формирует тренд корпоративного управления, основываясь на принципах ESG. Однако определенная часть производителей, прикрываясь «зеленой» миссией, производит продукцию, не соответствующую экологическим требованиям. Последние годы все чаще говорят о гринвошинге. Несмотря на то, что государства предпринимают определенные меры по противодействию гринвошингу, его доля только увеличивается. Проблема гринвошинга многоаспектна и включает недобросовестную конкуренцию, нарушение прав потребителей, дискредитацию корпоративной социальной ответственности, ограничение интеллектуальной собственности, неразвитость рынка экологичной и органической продукции. Если в зарубежных странах проблема гринвошинга обсуждается уже на протяжении нескольких десятилетий, то в России этой проблеме внимание стало уделяться только в последние годы. Способствует развитию гринвошинга несовершенство правового регулирования. Цель настоящей статьи — анализ законодательных требований к производимой продукции (на примере сельскохозяйственной и пищевой продукции) и процессам ее производства, переработки, хранения и реализации, мер противодействия гринвошингу, выявление правовых пробелов и формулирование возможных законодательных предложений, направленных на решение проблем гринвошинга. Изучен опыт борьбы с гринвошингом в странах — стратегических партнерах России. Сформулированы предложения по совершенствованию правового механизма противодействия гринвошингу.

Ключевые слова: устойчивое развитие, принципы ESG, ответственное поведение, гринвошинг.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.028-036

¹ Проект реализуется в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

NATALIA P. VORONINA,

*Professor of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate professor
nvoroninamgua@yandex.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

Greenwashing: a legal mechanism to counteract

Abstract. *The UN Sustainable Development Goals until 2030 are aimed at solving global problems, including poverty and hunger, disease, unsanitary conditions, environmental pollution, consumer attitudes towards natural resources. Their solution is seen in the sustainable development of mankind. The basis of sustainable development is the responsible consumption of all sides of the greening process: states, business structures, society. The environmental agenda for the 21st century forms the trend of corporate governance based on the principles of ESG. However, a certain part of manufacturers, under the guise of a “green” mission, produce products that do not meet environmental requirements. In recent years, more and more people talk about greenwashing. Despite the fact that states are taking certain measures to counter greenwashing, its share is only increasing. The problem of greenwashing is multifaceted and includes unfair competition, violation of consumer rights, discredit of corporate social responsibility, restriction of intellectual property, underdevelopment of the market for environmentally friendly and organic products. If in foreign countries the problem of greenwashing has been discussed for several decades, in the Russian Federation attention has been paid to this problem only in recent years. The imperfection of legal regulation contributes to the development of greenwashing. The purpose of this article is to analyze the legislative requirements for manufactured products (using the example of agricultural and food products) and the processes of their production, processing, storage and sale, measures to counter greenwashing, identify legal gaps and formulate possible legislative proposals aimed at solving greenwashing problems. The experience of combating greenwashing in the countries — Russia’s strategic partners has been studied. Proposals have been formulated to improve the legal mechanism for counteracting greenwashing.*

Keywords: *sustainable development, ESG principles, responsible behaviour, greenwashing.*

Цели в области устойчивого развития ООН до 2030 года (далее — ЦУР 2030), являясь фундаментом построения современного общества, говорят, что необходимы ликвидация нищеты и голода, обеспечение хорошего здоровья, санитарии, благоприятной окружающей среды, развитие инноваций и инфраструктуры, формирование ответственного потребления. С ориентацией на достижение этих целей идет формирование модели экономического, экологического и социального развития во всех сферах хозяйственной деятельности.



Сельское хозяйство не является исключением. В литературе последних десятилетий активно обсуждается вопрос определения механизма, в том числе правового, развития сельского хозяйства, при котором одновременно решаются как экономические, так и экологические и социальные проблемы.

Сегодня актуальным является внедрение модели трехстороннего участия, согласно которой решение глобальных проблем человечества возможно только через взаимодействие государств, хозяйствующих субъектов и общества. При этом документы стратегического планирования как международного, так и национального характера предусматривают повышение роли бизнес-структур в решении данных проблем.

Согласно п. 46 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Будущее, которого мы хотим» (11 сентября 2012 г.), «обеспечение устойчивого развития будет зависеть от активного вовлечения как государственного, так и частного сектора. Мы признаем, что активное участие частного сектора может способствовать достижению целей устойчивого развития, в том числе за счет использования такого важного инструмента, как государственно-частное партнерство. Мы поддерживаем национальные нормативно-правовые рамки, которые позволяют деловым и промышленным кругам реализовывать инициативы в области устойчивого развития с учетом важного значения социальной ответственности корпораций»².

В качестве такого механизма в большинстве стран выступают принципы ESG. ESG-принципы — это основа экологического менеджмента корпораций, в том числе действующих в сфере производства, переработки, транспортировки и реализации сельскохозяйственной и пищевой продукции. Их деятельность можно квалифицировать в качестве неотъемлемого элемента развития «зеленого» сельского хозяйства³.

По оценке отдельных экспертов, «83 % потребителей отмечали, что компании должны активно формировать лучшие практики ESG, 91 % бизнес-лидеров полагали, что их компания обязана решать вопросы ESG»⁴.

Вместе с тем использование упаковки зеленого или иного природного цвета, экологичные виды упаковки (картон и др.), размещение несуществующих знаков экомаркировки, указание на отсутствие консервантов и других вредных веществ⁵ еще не означают экологической безопасности пищевой продукции.

Необходимо говорить о добросовестности поведения производителей продукции, которую они позиционируют как экологически безопасную. Как показывает российская практика, для обозначения экологически безопасной продукции используются слова «органическая продукция», «органик», «био», «эко» и др. На

² URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2012/A_RES_66_288_TheFutureWeWant_r.pdf (дата обращения: 12.02.2023).

³ См.: *Воронина Н. П.* «Зеленое» сельское хозяйство // Развитие экологического законодательства и опыт правового регулирования «зеленой» экономики в России и Европейском союзе : монография. М. : Проспект, 2023. С. 37—52.

⁴ *Кожевина О. В.* Проблемы гринвошинга и недобросовестной коммерческой практики субъектов предпринимательства в условиях зеленой экономики // Конкурентное право. 2022. № 4. С. 12—15.

⁵ См.: *Редникова Т. В.* Зеленое сельское хозяйство как отрасль зеленой экономики: проблемы оценки комплексного воздействия на окружающую среду // Сельское хозяйство. 2022. № 4. С. 37—45. DOI: 10.7256/2453-8809.2022.4.39530. EDN: UWNICK.

сайтах компаний опубликованы локальные акты, в которых производители продукции подтверждают свою приверженность экологическим ценностям.

Однако и зарубежный, и отечественный опыт показывает, что далеко не всегда производители продукции, именующие себя производителями экологически безопасной продукции, являются таковыми на самом деле, а производимая ими продукция экологической. Это несоответствие получило название «гринвошинг».

Общеизвестно, что в зарубежных странах гринвошинг — это «экологическое позиционирование компании, товара или услуги, которое не подкреплено никакими доказательствами»⁶. Там предусмотрена юридическая ответственность за ложную экомаркировку продукции, в основном — крупные штрафы⁷. Несмотря на это, доля гринвошинга не только не уменьшается, но, наоборот, растет.

По мнению О. В. Кожевиной, проблема гринвошинга многоаспектна. Это недобросовестная конкуренция, основание юридической ответственности, нарушение корпоративной социальной ответственности, ограничение интеллектуальной собственности, неразвитость рынка экологичной и органической продукции⁸. На наш взгляд, проблема гринвошинга гораздо шире. Он создает угрозу для устойчивого развития, так как подрывает эколого-ориентированную модель ответственного потребления.

В документах стратегического планирования в сфере экологического развития отмечено, что для решения глобальных экологических проблем необходимо обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий, формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания, обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности (п. 9 Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁹).

Поэтому и на международном, и на национальном уровне речь идет о формировании модели ответственного поведения как производителей, так и потребителей продукции как основы устойчивого развития человечества. В России можно видеть тенденцию увеличения спроса на экологическую продукцию, причем спрос на нее вырос после пандемии коронавируса¹⁰.

⁶ *Финогентова А. В.* К понятию гринвошинга // Здоровая окружающая среда — основа безопасности регионов : материалы Первого Международного экологического форума в Рязани, 2017. С. 366.

⁷ См.: *Кротов А. С.* Юридическая ответственность за ложную эко-маркировку в России и зарубежных странах // Гуманитарные и юридические исследования. 2018. № 1. С. 160—161.

⁸ См.: *Кожевина О. В.* Проблемы гринвошинга и недобросовестной коммерческой практики субъектов предпринимательства в условиях зеленой экономики // Конкурентное право. 2022. № 4. С. 12—15.

⁹ Утверждены Президентом РФ 30.04.2012 (СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁰ См.: *Абросимова Ю. А., Быкова К. В., Бобрешова И. В.* Экологический маркетинг: осуществление «зеленых» стратегий или гринвошинг // Экономика устойчивого развития. 2021. № 4. С. 240.



В сфере производства и оборота сельскохозяйственной продукции одна из основных претензий большинства авторов состояла в отсутствии законодательства об органической продукции и четко закрепленных критериев признания продукции органической, что позволяло использовать гринвошинг. В настоящее время этот пробел устранен — действует Федеральный закон от 03.08.2018 № 280-ФЗ «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹ (далее — Закон об органической продукции). Но этот нормативный правовой акт кардинального решения проблемы гринвошинга не содержит.

Закон об органической продукции предусматривает ряд инструментов подтверждения продукции как органической.

Во-первых, осуществляется добровольная сертификация органической продукции. Ее правовая основа — ст. 21 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹², ст. 5 Закона об органической продукции, ГОСТ 57022-2016 «Продукция органического производства. Порядок проведения добровольной сертификации органического производства» и др.

Сертификация осуществляется АНО «Российская система качества» (далее — Роскачество). Роскачеством сформирована система добровольной сертификации производства органической продукции и продукции с улучшенными характеристиками в Российской системе качества¹³.

Во-вторых, производители органической продукции подлежат внесению в единый государственный реестр производителей органической продукции. Он создается для информирования потребителей о производителях органической продукции и видах их продукции. Сегодня действует приказ Минсельхоза России от 19.11.2019 № 633¹⁴, которым утвержден порядок ведения реестра.

В-третьих, необходима маркировка. Приказом Минсельхоза России от 19.11.2019 № 634¹⁵ утверждены форма и порядок использования графического изображения (знака) органической продукции единого образца.

Отдельные требования предусмотрены к производству сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками — в этой сфере действует Федеральный закон от 11.06.2021 № 159-ФЗ «О сельскохозяйственной продукции, сырье и

¹¹ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.08.2018.

¹² СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5140.

¹³ URL: <https://roskachestvo.gov.ru/>.

¹⁴ Приказ Минсельхоза России от 19.11.2019 № 633 «Об утверждении порядка ведения единого государственного реестра производителей органической продукции, в том числе порядка предоставления органами по сертификации сведений, предусмотренных частью 3 статьи 6 Федерального закона «Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также порядка предоставления информации о наличии или об отсутствии сведений о производителях органической продукции в едином государственном реестре производителей органической продукции» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.12.2019.

¹⁵ Приказ Минсельхоза России от 19.11.2019 № 634 «Об утверждении формы и порядка использования графического изображения (знака) органической продукции единого образца» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 19.12.2019.

продовольствия с улучшенными характеристиками»¹⁶ (далее — Закон об улучшенной продукции). Изначально законопроект именовался «О сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии с улучшенными экологическими характеристиками и о внесении изменений в Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”» (далее — законопроект). В нем ключевым являлось понятие «улучшенные экологические характеристики» как показатели качества и безопасности сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, учитывающие экологические факторы, определенные стандартами в сфере оборота сельскохозяйственной продукции с улучшенными экологическими характеристиками.

В данном виде законопроект был критически оценен как учеными¹⁷, так и практиками и был существенно переработан¹⁸.

В качестве инструментов, направленных на идентификацию сельскохозяйственной продукции как продукции с улучшенными характеристиками, Закон об улучшенной продукции предусматривает добровольную сертификацию, маркировку и ведение государственного реестра производителей сельскохозяйственной продукции с улучшенными характеристиками. Аналогичные инструменты применяются и для идентификации продукции в качестве органической.

Анализ этих законов свидетельствует об отсутствии четкого разделения между органической продукцией и продукцией с улучшенными характеристиками. Вследствие этого у потребителей возникает путаница с органической продукцией и продукцией с улучшенными характеристиками. На наш взгляд, этот дуализм также в определенной степени дает возможность недобросовестным товаропроизводителям использовать гринвошинг. Поэтому профессор В. В. Устюкова справедливо полагает, что Закон об улучшенной продукции во многом дублирует Закон об органической продукции и вводит в заблуждение потребителей¹⁹. В связи с этим она предлагает «признать Закон об улучшенной продукции утратившим силу»²⁰.

Вместе с тем и Закон об органической продукции не идеален. Как разъясняет Минсельхоз России, этот Закон «не содержит норм, касающихся невозможности (запрета) использования термина “органический”, а также его сокращений или слов, производных от этого слова, для маркировки продукции, не являющейся органической по смыслу данного Закона»²¹.

¹⁶ URL: <http://pravo.gov.ru>, 11.06.2021.

¹⁷ См.: Анисимов А. П., Попова О. В. Правовое регулирование производства и обращения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными экологическими характеристиками // Черные дыры в российском законодательстве. 2020. № 3. С. 59—60.

¹⁸ См.: Воронина Н. П. Эколого-правовые требования к сельскохозяйственной деятельности // Право и бизнес: обеспечение баланса правовых интересов предпринимателей, потребителей и государства : сборник материалов X Международной научно-практической конференции (Москва, 3 июня 2021 г.). М. : РГУП, 2022. С. 501—503.

¹⁹ Устюкова В. В. Производство органической продукции и продукции с улучшенными характеристиками: сходство и различия в правовом регулировании // Сельское хозяйство. 2022. № 4. С. 17—25. DOI: 10.7256/2453-8809.2022.4.39501. EDN: TTJDLС.

²⁰ Устюкова В. В. Указ. соч.

²¹ Информация Минсельхоза России «Разъяснения о порядке государственного регулирования в части использования графического изображения “органик”, “био” и “эко”» // СПС «КонсультантПлюс».



Такая ситуация порождает как нарушение прав потребителей, так и недобросовестную конкуренцию среди сельскохозяйственных товаропроизводителей. Одно из основных нарушений прав потребителей — введение в заблуждение. В частности, потребителей может ввести в заблуждение маркировка продукции словом «эко», «био», в то время как правовое регулирование такой маркировки отсутствует.

Решение этой проблемы видится во внесении соответствующих изменений в законодательство. Для этого разработан законопроект № 153298-8 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “Об органической продукции и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”»²². Предлагается внести в ч. 2 ст. 7 Закона об органической продукции норму, предусматривающую возможность использовать при маркировке органической продукции также слова «экологический», «биодинамический», их сокращения или слова, производные от этих слов, обозначения «эко», «био».

В настоящее время законопроект принят в первом чтении. На наш взгляд, необходимо ускорить принятие этого законопроекта еще и по той причине, что в ЕАЭС 15.11.2022 Коллегия Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) одобрила проект Соглашения о порядке признания в рамках ЕАЭС продукции органической²³, согласно которому органическая продукция подлежит сертификации и экомаркировке, а маркировка органической продукции — это знак, который может содержать слова «органический», «биологический», «экологический». Поэтому принятие законопроекта № 153298-8 поможет российской сельскохозяйственной продукции занять достойное место на агропромышленном рынке ЕАЭС.

Как показывает зарубежный опыт, в качестве мер противодействия гринвошингу может выступать и внедрение принципов ESG в контрактную систему. По оценкам отдельных экспертов, это обеспечивает экономию бюджетных средств, основанную на жизненном цикле продукции, обеспечивает дополнительные стимулы и условия для создания инновационной продукции, способствует росту социально-экологических эффектов — снижению отходов и вредных веществ, создает дополнительные условия вовлечения малого и среднего бизнеса в производство экопродуктов, стимулирует социальную ответственность, улучшает условия и безопасность труда²⁴.

Как отмечает О. В. Кожевина, для оценки заявок участников закупки заказчик использует ряд критериев, в том числе экологические характеристики объекта закупки (ч. 1 ст. 32 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²⁵). Следовательно, реализация института «зеленых»

²² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/153298-8> (дата обращения: 10.02.2023).

²³ Распоряжение Коллегии ЕЭК от 15.11.2022 № 197 // URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01536868/err_18112022_197 (дата обращения: 15.02.2023).

²⁴ См.: *Максименко В. А.* Совершенствование финансовых институтов системы управления государственными закупками в Российской Федерации на основе принципов ESG // *Финансовые исследования.* 2022. № 1. С. 39.

²⁵ URL: <http://pravo.gov.ru>, 08.04.2013.

закупок обуславливает необходимость разработки единых экологических нормативов и требований, которые будут использоваться при закупках²⁶.

Можно говорить и о недостаточности юридической ответственности за гринвошинг, в частности административной. Статья 14.7 КоАП РФ предусматривает ответственность за обман потребителя. Сейчас, если производитель продукции использует гринвошинг, он привлекается к ответственности по ч. 2 ст. 14.7 КоАП РФ за введение потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств или качества товара (работы, услуги) при производстве товара в целях сбыта либо при реализации товара (работы, услуги). Но данный состав является слишком общим. Предлагается дополнить эту статью частью, предусматривающей ответственность именно за гринвошинг.

В свою очередь, это требует законодательного определения действий, охватываемых англоязычным понятием «гринвошинг», тем более что принятый Государственной Думой 16.02.2023 Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном языке Российской Федерации”»²⁷ предусматривает замену иностранных слов российскими аналогами.

Необходимо внесение изменений и в нормативные акты в сфере производства и оборота отдельных видов продукции. В частности, в Законе об органической продукции должны быть указаны конкретные виды сельскохозяйственной продукции, подлежащие маркировке, исходя из содержания в них органической продукции²⁸.

Также необходимо осуществлять экологическое просвещение и формировать экологическую культуру²⁹, в том числе и посредством цифровых платформ.

Подводя итог, можно констатировать, что правовой механизм противодействия гринвошингу должен носить комплексный характер и включать в себя инструменты, предусмотренные правовыми нормами различной отраслевой принадлежности (экологическое право, административное право, аграрное право, конкурентное право, потребительское право и др.). Концептуально гринвошинг должен рассматриваться не только в контексте защиты прав потребителей или пресечения недобросовестной конкуренции, но и как существенная угроза устойчивому развитию, поскольку подрывает доверие к экологическим инструментам

²⁶ См.: *Кожеева О. В.* Проблемы гринвошинга и недобросовестной коммерческой практики субъектов предпринимательства в условиях зеленой экономики // *Конкурентное право.* 2022. № 4. С. 12—15.

²⁷ URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/79204.html> (дата обращения: 17.02.2023).

²⁸ См.: *Аварский Н., Таран В.* Актуальные вопросы совершенствования законодательства в сфере производства и оборота органической продукции в Российской Федерации // *АПК: экономика, управление.* 2018. № 10. С. 90 ; *Воронина Н. П.* Производство и экспорт органической продукции как стратегическая задача российского государства // *Аграрное и земельное право.* 2019. № 6. С. 36.

²⁹ См.: *Воронина Н. П.* Правовое регулирование экологического образования, просвещения и культуры как приоритетное направление обеспечения экологической безопасности: региональный аспект // *Экологическое образование и экологическая культура в целях устойчивого развития: цифровая модернизация : сборник материалов круглого стола / отв. ред. В. Б. Агафонов, Н. П. Воронина.* М. : РГ-Пресс, 2022. С. 22—36.



построения современного общества и нивелирует модель ответственного потребления, без которой решение глобальных проблем невозможно.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абросимова Ю. А., Быкова К. В., Бобрешова И. В.* Экологический маркетинг: осуществление «зеленых» стратегий или гринвошинг // Экономика устойчивого развития. — 2021. — № 4. — С. 240—243.
2. *Аварский Н., Таран В.* Актуальные вопросы совершенствования законодательства в сфере производства и оборота органической продукции в Российской Федерации // АПК: экономика, управление. — 2018. — № 10. — С. 83—97.
3. *Анисимов А. П., Попова О. В.* Правовое регулирование производства и обращения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с улучшенными экологическими характеристиками // Черные дыры в российском законодательстве. — 2020. — № 3. — С. 59—60.
4. *Воронина Н. П.* «Зеленое» сельское хозяйство // Развитие экологического законодательства и опыт правового регулирования «зеленой» экономики в России и Европейском союзе : монография. — М. : Проспект, 2023. — С. 37—52.
5. *Воронина Н. П.* Производство и экспорт органической продукции как стратегическая задача российского государства // Аграрное и земельное право. — 2019. — № 6. — С. 34—38.
6. *Воронина Н. П.* Эколого-правовые требования к сельскохозяйственной деятельности // Право и бизнес: обеспечение баланса правовых интересов предпринимателей, потребителей и государства : сборник материалов X Международной научно-практической конференции (Москва, 3 июня 2021 г.). — М. : РГУП, 2022. — С. 498—506.
7. *Кожеева О. В.* Проблемы гринвошинга и недобросовестной коммерческой практики субъектов предпринимательства в условиях зеленой экономики // Конкурентное право. — 2022. — № 4. — С. 12—15.
8. *Кротов А. С.* Юридическая ответственность за ложную эко-маркировку в России и зарубежных странах // Гуманитарные и юридические исследования. — 2018. — № 1. — С. 159—164.
9. *Максименко В. А.* Совершенствование финансовых институтов системы управления государственными закупками в Российской Федерации на основе принципов ESG // Финансовые исследования. — 2022. — № 1. — С. 34—45.
10. *Редникова Т. В.* Зеленое сельское хозяйство как отрасль зеленой экономики: проблемы оценки комплексного воздействия на окружающую среду // Сельское хозяйство. — 2022. — № 4. — С. 37—45. — DOI: 10.7256/2453-8809.2022.4.39530. — EDN: UWNKIC.
11. *Устюкова В. В.* Производство органической продукции и продукции с улучшенными характеристиками: сходство и различия в правовом регулировании // Сельское хозяйство. — 2022. — № 4. — С. 17—25. — DOI: 10.7256/2453-8809.2022.4.39501. — EDN: TTJDLIC.
12. *Фиогентова А. В.* К понятию гринвошинга // Здоровая окружающая среда — основа безопасности регионов : материалы первого Международного экологического форума в Рязани. — 2017. — С. 365—368.

Роль и значение показателей экологического развития и безопасности в системе стратегического планирования¹

Аннотация. В настоящее время система показателей охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности настолько обширна и громоздка, что не позволяет оперативно и достоверно оценивать эффективность как принимаемых решений, так и экономических и правовых механизмов. Авторами показано, что качество показателей экологической безопасности создает основу для качества управления, для формирования целей и задач, для создания систем контроля и мониторинга.

В то же время система показателей экологической безопасности в настоящее время в практическом выражении неотличима от показателей охраны окружающей среды. Это нельзя признать правильным. По мнению авторов, должна существовать отдельная особая область экологического законодательства, которая призвана создавать основу показателей качества окружающей среды как первооснову безопасности и тем самым определять качество экологической политики. Представляется целесообразным разработать единую методологию оценки эффективности исполнения таких документов, что в немалой степени связано с отсутствием системы экологических показателей и нормативов «стратегического» плана, что резко снижает результативность воздействия этих планов и программ как на состояние экономики, управления, так и на обеспечение экологической безопасности.

Ключевые слова: экологическое законодательство, стратегическое планирование, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, показатели планирования.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.037-047



Наталья Григорьевна ЖАВОРОНКОВА,

член Экспертного совета
при Счетной палате
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
qavoron49@mail.ru
119121, Россия, г. Москва,
ул. Зубовская, д. 2



Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,

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

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

NATALIA G. ZHAVORONKOVA,

*Member of the Expert Council at the
Accounts Chamber of the Russian Federation,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Dr. Sci. (Law), Professor
qavoron49@mail.ru
119121, Russia, Moscow, ul. Zubovskaya, 2*

YURI G. SHPAKOVSKY,

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

The role and importance of environmental development and safety indicators in the strategic planning system

Abstract. *Currently, the system of indicators of environmental protection, nature management and environmental safety is so extensive and cumbersome that it does not allow to promptly and reliably assess the effectiveness of both decisions taken and economic and legal mechanisms. The authors show that the quality of environmental safety indicators creates the basis for the quality of management, for the formation of goals and objectives, for the creation of control and monitoring systems.*

At the same time, the system of environmental safety indicators is currently indistinguishable in practical terms from environmental protection indicators. This cannot be considered correct. According to the authors, there should be a separate and special area of environmental lawmaking, which is designed to create a basis for indicators of “environmental quality” as the basis of safety and thereby determine the “quality of environmental policy”.

It seems advisable to develop a unified methodology for evaluating the effectiveness of the implementation of these documents, which is largely due to the lack of a system of environmental indicators and standards of the “strategic” plan, which dramatically reduces the effectiveness of the impact of these plans and programs on the state of both the economy, management, and environmental safety.

Keywords: *environmental lawmaking, strategic planning, environmental protection, environmental safety, planning indicators.*

Экологические показатели являются основным средством оценки состояния окружающей среды, представления экологической отчетности и формирования эколого-правовой (природоохранной) политики². Вместе с тем существует поле правовых отношений, где экологические показатели и нормативы играют особую роль и выполняют не только функции текущего контроля (мониторинга) и коррекции управленческих решений, но и участвуют в создании основ будущего. Речь идет о системе стратегического планирования, о праве как виде и форме социально-экологического планирования.

Анализ хода и итогов выполнения многочисленных документов стратегического планирования в области экологического развития, обеспечения экологической безопасности, принятых в период с 2010 г. по настоящее время, показал наличие проблем их слабой реализуемости и относительной неэффективности.

По сути, ни один документ стратегического плана в области экологического развития и экологической безопасности не был реализован до конца. Более того, нет опубликованных данных по выполнению таких планов, нет анализа уполномоченными государственными органами эффективности их применения, нет совокупных и секторальных оценок их влияния на экономику, право, управление.

На наш взгляд, среди многих факторов и причин такого положения дел одними из самых существенных являются ошибки в целеполагании, конкретной постановке задач, отсутствие действенного контроля за их выполнением и неспособность (невозможность) выстроить адекватную, целевую, прагматичную и практичную систему экологических показателей, нормативов, которая могла бы преобразовать цели и задачи в инструмент эффективного управления.

Показатели состояния окружающей среды и показатели экологической безопасности как в текущем процессе, так и в стратегическом планировании практически неразличимы и могут рассматриваться в комплексном варианте. Но показатели текущего состояния и показатели желаемого (планируемого) состояния в разрезе десятилетий (стратегическое планирование экологической безопасности) должны иметь существенные различия, так как они отражают суть планируемых действий и направление эколого-экономического развития.

Экологические показатели, их построение, содержание, применение, их множественность, сложности построения, разнородности, «ведомственность», гармонизированность с экономикой, природой, соизмеримость, составляют предмет отдельного эколого-правового исследования.

Экологические показатели отражают не только чисто природоохранные цели и задачи, но и основные направления, условия, тенденции развития страны, позволяют не только описывать причины и последствия сложившейся экологической обстановки, отслеживать и оценивать ход осуществления экологической, энергетической политики, состояние экономики и права, но и создавать эффективные модели регулирования.

Чаще всего и больше всего показатели представляют собой физико-химические, биологические, технические, экономические и иные характеристики.

² Системы экологических показателей, нормативов, стандартов, правил достаточно хорошо и подробно описаны и не составляют предмет настоящего исследования.



В условно-обобщенном виде экологический показатель несет разнообразную информацию, в том числе:

- формулирует, отображает и частично описывает (определяет) цели, задачи содержания национальной экологической политики;
- определяет и юридически закрепляет значения экологических показателей (некоторые показатели могут быть выражены в нескольких формах, например в абсолютных величинах, в процентах, могут рассчитываться на душу населения, единицу площади (км²) или на единицу ВВП³);
- формирует систему разнообразных и разносторонних показателей, их взаимосвязи, частично приоритеты, частично уровни и категории для территорий, отраслей, производств, природных сред и отдельных сообществ;
- оценивает степень влияния на здоровье человека, экологический и иные риски, ущербы, потенциальные опасности;
- способствует созданию национальных и региональных стратегий, прогнозов, планов, программ, схем с реальными и планируемыми экологическими показателями;
- учитывает международно-правовой контекст, сопоставимость национальных и международных экологических показателей.

Экологические показатели можно рассматривать под самыми различными углами зрения и в различной комбинации⁴.

Наиболее значимыми являются экологические показатели, используемые в документах стратегического планирования на территориальном уровне, которые являются более конкретными и позволяют характеризовать экологическую обстановку отдельных административных регионов, городов и крупных потенциально опасных объектов. Но они не могут существовать вне государственной информационной системы и системы экологических показателей.

Мониторинг по экологическим показателям на национальном и территориальном уровне показывает динамику экологической обстановки, позволяет реализовывать конкретные меры по ее стабилизации, проводить более детальные исследования в регионах, в том числе позволяет регулировать:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух;
- возобновляемые ресурсы пресной воды;
- состояние особо охраняемых природных территорий;
- виды, находящиеся под угрозой исчезновения, и охраняемые виды;
- леса, их использование и восстановление;
- тенденции изменения численности и распространения отдельных видов растений и животных;
- образование отходов по классам опасностей, а также переработку и вторичное использование отходов.

На наш взгляд, нынешняя система экологических показателей объемна и разнообразна, частично фрагментирована и перенасыщена физико-химическими и

³ URL: https://unece.org/dam/env/europe/monitoring/publications/indicators_assessment_documents/publication.indicators___reporting._ece-cep-140_rus_final.pdf.

⁴ Подробный и детальный обзор действующей системы экологических показателей (нормативов), их результативности и практической ценности не входит в задачи данной работы.

экономическими характеристиками, что не всегда способствует их «применимости» в стратегическом планировании⁵.

Для примера, для связи между «текущими» и «стратегическими» показателями в области экологического развития выделим три важнейших документа стратегического планирования: Стратегию экологической безопасности⁶, Стратегию экономической безопасности⁷ и принятую в феврале 2022 г. Федеральную научно-техническую программу в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений⁸.

Так, в последнем документе указано, что реализация Научно-технической программы экологического развития позволит обеспечить достижение мирового уровня в части наукоемких технологий мониторинга и прогнозирования состояния окружающей среды и климата, включая опасные природные явления, основанных на современных наблюдательных системах и физико-математическом моделировании. Однако соответствующие показатели программы не дают возможности «измерить» ее выполнение.

Какие выводы напрашиваются из анализа целей и показателей Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений?

Во-первых, и цели и, соответственно, показатели «экологического развития» несколько неконкретны и неточно сформулированы, поэтому судить об их вероятностной полезности (эффективности) невозможно.

Во-вторых, все стратегии, программы, национальные проекты, касающиеся экологического развития и экологической безопасности должны быть едины и как минимум скоординированы по показателям.

В-третьих, поскольку все документы стратегического планирования ориентированы в части реализации главным образом на финансирование из бюджета, они должны иметь соответствующие показатели выполнения.

В-четвертых, эффективность выполнения главного документа стратегического планирования — Стратегии национальной безопасности, а также всех иных документов социально-экономического характера должна быть отражена в ежегодном докладе Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту России «О состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению».

На наш взгляд, в документах такого уровня экологические показатели играют ключевую роль как ориентиры для всех программ, проектов и экологической политики в целом. Поэтому видеть такие показатели, как «количество

⁵ Приказ Минприроды России от 08.10.2021 № 725 «Об определении оптимальных значений индикаторов (показателей) состояния экологической безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Правительства РФ от 08.02.2022 № 133 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021—2030 годы» // СПС «КонсультантПлюс».



функционирующих научных, научно-образовательных центров (нарастающим итогом)», «количество научных статей в области экологического развития и климатических изменений, опубликованных российскими исследователями в высокорейтинговых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (Web of Science Core Collection) и Scopus (нарастающим итогом)», во время острейшего кризиса в международных отношениях и определения целей, задач по экологической безопасности предельно странно и необъяснимо⁹.

На наш взгляд, необходимо пересмотреть саму концепцию экологического развития, его направленность, методологию подхода к климатической повестке, обозначить позицию страны в вопросе «углеродного следа» и, соответственно, подход к энергетическим проблемам, указать на национальные приоритеты в эколого-экономическом контексте, в конце концов, дать сигнал для экономики, промышленности об устойчивости правового каркаса экологического развития страны.

Для рассмотрения совокупности экологических показателей и их влияния на стратегические цели развития требуется их соотнесение со многими другими показателями, например качества жизни населения, в том числе индекса человеческого развития.

На наш взгляд, система экологических показателей для системы стратегического планирования и экологической безопасности должна иметь несколько уровней: понятийный-стратегический, интегральный, ценностный; пространственный — планетарный, континентальный, региональный, местный; природно-климатический — по компонентам среды.

Кроме того, система показателей должна ранжироваться:

- по природно-климатическим зонам, отдельно по загрязнителям — химико-биологическим категориям, элементам и видам загрязнения;
- по социально-экономическим и технологическим критериям, выраженным в виде нормативов экономической и технологической эффективности;
- по линии «угрозы — опасности — риски» (виды и классы угроз по степени вероятности и потенциалу опасности);
- по эффективности мер, повышающих национальную и экологическую безопасность¹⁰.

Система показателей экологической безопасности в настоящее время в практическом выражении неотличима от показателей охраны окружающей среды. На наш взгляд, должна быть отдельная особая область экологического законодательства, которая призвана создавать как бы базу, основу показателей качества окружающей среды как первооснову безопасности и тем самым определять «качество экологической политики». По своему назначению таким «верховным»

⁹ Постановление Правительства РФ от 08.02.2022 № 133.

¹⁰ По аналогии с измерением состояния человеческого организма, когда применяются 2—3 «простых» измерения (показателя) — температура, пульс, давление, должны быть 2—3 показателя экологической опасности — климатический (температура, некая устойчивая, средняя для планеты, континента, региона, района) с поправочными коэффициентами (климатическая безопасность), состояние биосферы (по основным компонентам — растительность, вода, воздух, животный мир и т.д.).

в иерархии показателей должен быть показатель или система показателей, отраженных в документах стратегического планирования.

Особенностью стратегического планирования в области экологической безопасности, безусловно, является решение самых масштабных, долговременных, комплексных, стратегических задач, охватывающих как большие временные горизонты, так и агрегированные эколого-экономические, социально-экономические показатели.

Например, если учитывать варианты и тенденции климатической доктрины, то ставить в документе стратегического планирования показатель «доля нарушенных земель» (Стратегия экологической безопасности Российской Федерации) недостаточно продуктивно. Прежде всего это касается легитимного, четко выражено в экологических показателях понятия «благоприятная окружающая среда».

В настоящее время цели и показатели, отраженные в документах стратегического планирования, не принципиально отличаются от иных планов охраны окружающей среды (национальных, федеральных, региональных, отраслевых). Но важно понять связи между институтом стратегического планирования, нормотворчеством как частью социального планирования, между решением основных, фундаментальных проблем (заявленных как фундаментальные) и правоприменением, между «управляемостью» и эффективностью стратегического планирования, между потребностями общества и потребностями государства.

Сюда же относятся и более инструментальные, но не менее важные проблемы, например, своевременности, экономической и культурно-исторической направленности целей и задач экологической безопасности, ресурсной и ментальной обеспеченности этих целей, соответствия показателей планирования обозначенным в документах «угрозам», «целям», «рискам», а также описанию самой проблемы. Другими словами, экологические показатели в стратегическом планировании — это уже не только и даже не столько «экологические» показатели, а прежде всего социально- и эколого-экономические, ориентированные на будущие, предполагаемые цели.

Эти и многие не названные области стратегического планирования экологической безопасности составляют сложную цепь причинно-следственных связей. Нельзя «улучшать» экологические показатели без ясной долгосрочной цели, без государственной экологической политики, основанной на имеющихся ресурсах, без учета прогноза и целей социального прогресса, технологии, общественного движения экономики, права.

Что касается Стратегии экологической безопасности, то анализ целевых индикаторов (показателей) показал, что их состав не позволяет в полной мере оценить состояние экологической безопасности страны в текущем периоде и на перспективу, а следовательно, и степень достижения целей этого важного для страны документа.

Какие показатели экологической безопасности намечено достичь в 2025 г.? В Стратегии экологической безопасности в разделе 5, п. 28, четко прописаны показатели, указано, что «оценка состояния экологической безопасности осуществляется с использованием следующих основных индикаторов (показателей)»: доля территории Российской Федерации, не соответствующей экологическим нормативам, в общей площади территории Российской Федерации (соответствует



Стратегии национальной безопасности); доля населения, проживающего на территориях, на которых состояние окружающей среды не соответствует нормативам качества, в общей численности населения Российской Федерации (соответствует Стратегии национальной безопасности); доля населения, проживающего на территориях, на которых качество питьевой воды не соответствует санитарным нормам, в общей численности населения Российской Федерации; соотношение объема выбросов парниковых газов в текущем году с объемом указанных выбросов в 1990 г.; объем образованных отходов I, II, III, IV, V класса опасности на единицу валового внутреннего продукта; доля утилизированных и обезвреженных отходов I, II, III, IV, V класса опасности в общем объеме образованных отходов I класса опасности; доля ликвидированных объектов накопленного вреда окружающей среде в общем объеме таких объектов; доля нарушенных земель в общей площади территории Российской Федерации; доля особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения в общей площади территории Российской Федерации; доля территорий, занятых лесами, в общей площади территории Российской Федерации¹¹.

Самый тщательный и беспристрастный анализ выполнения Стратегии экологической безопасности (осталось меньше 2 лет до ее завершения) на основании перечисленных показателей не поможет оценить эффективность ее выполнения ни в смысловом, ни в идейном, ни в финансовом, ни в экономическом смысле, ни в целом. Два показателя Стратегии экологической безопасности прямо коррелируются с показателями Стратегии национальной безопасности. Но даже это не является фактором, гарантирующим достижение показателей.

Согласно закону о стратегическом планировании, документы должны быть сбалансированы, непротиворечивы, в том числе по показателям, индикаторам и целям. К сожалению, ни в самом законе, ни в других документах нет даже упоминания о единой методологии экологического планирования, едином временном горизонте, оценке выполнения, формах контроля, ответственности. Это проявляется и в иных, «неэкологических» документах стратегического планирования.

В Стратегии экологической безопасности декларировалось, что меры, способствующие решению задач по охране окружающей среды и противодействию изменениям климата, включают:

- создание национальной системы мониторинга и отчетности о выбросах парниковых газов, в том числе от объектов энергетики;
- учет рисков изменения климатических и гидрометеорологических условий наравне с учетом традиционных финансово-экономических параметров при технико-экономическом обосновании проектов и их реализации;
- активное участие в формировании международного экологического законодательства и гармонизацию с его нормами норм законодательства РФ и др.

К сожалению, мы не можем найти ни подтверждения реализации вышеперечисленных задач, ни их изменения. Критерии и содержание экологического развития, как и экологической безопасности, безусловно де-факто меняются, что должно отразиться и в изменении показателей «развития».

¹¹ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

Если обратиться к тексту ежегодного доклада о состоянии окружающей среды или любого иного документа, описывающего существующую экологическую обстановку, то будет наблюдаться несоответствие описанию «угроз» и «опасностей» целям и задачам и, в свою очередь, показателям безопасности.

Стратегия экологической безопасности, итоги ее выполнения и последствия невыполнения так же, как и любые другие документы стратегического планирования, не могут быть «секретными» или «для служебного пользования», но вот «результаты оценки достижений указанных показателей», видимо, секретны, если они не публикуются в печати, их нет на сайте Минприроды России, Совета Безопасности РФ, Роскомнадзора и т.д.

Перечень индикаторов (показателей) состояния экологической безопасности может уточняться по результатам контроля за реализацией документов стратегического планирования и в процессе развития нормативной правовой базы в области охраны окружающей среды и природопользования.

К сожалению, нам не удалось найти ни отдельного документа, где приведен «перечень индикаторов (показателей) состояния экологической безопасности» с обоснованием и примерами применения, ни «уточнений», ни «результатов контроля».

В соответствии с Указом Президента РФ о национальных целях развития¹² целевыми показателями в сфере экологии, характеризующими достижение национальной цели «комфортная и безопасная среда для жизни», являются:

- ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое;
- снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза;
- создание устойчивой системы обращения с твердыми, коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 % и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза, и т.д.

Отметим, что здесь присутствуют как показатели конкретно «исчисляемые» — «снижение отходов, направляемых на полигоны, в два раза» так и «неисчисляемые», например, «предоставление пригодной для питья воды всем нуждающимся в ней».

Но насколько эти «целевые показатели» являются действительно экологическими показателями. Как их контролировать, как оценивать достижение показателей, выраженных в терминах «сохранение», «повышение», «улучшение». Непонятно, какие показатели рабочие, какие замороженные, какие новые, какие старые, какие можно отследить, а какие не представляется возможным.

Можно отметить — почти все или большинство экологических показателей сформулированы в неопределенно-сложной коннотации (улучшить, повысить, создать, поддержать, сократить и т.д.). Возможно (как вариант) возложить на Совет Безопасности РФ задачу «сводить» все экологические показатели, оценивать

¹² Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».



результативность и выполнимость этих показателей и определять совместимость показателей и целей, целей и угроз, угроз и степени экологической опасности/безопасности и регулярно публиковать эти сведения для экспертов и населения.

О несовершенстве системы стратегического планирования в нашей стране писали многие ученые и практики. Так, профессор Е. Б. Ленчук считает, что преодолению возникших проблем с практической реализацией положений Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» может способствовать разработка такого документа, как Основы государственной политики в области стратегического планирования, где должны быть определены направления реализации базовых принципов стратегического планирования в Российской Федерации на современном этапе¹³.

В настоящее время, на наш взгляд, не разработана единая методология оценки эффективности исполнения стратегических документов, что в немалой степени связано с отсутствием системы экологических показателей и нормативов «стратегического плана», и это резко снижает результативность воздействия этих планов и программ на состояние как экономики, управления, так и окружающей среды.

Во-первых, показатели в области экологической безопасности нельзя в полной мере назвать показателями, отражающими степень угроз и отвечающих поставленным целям.

Во-вторых, нет целостной системы оценки результативности выполнения документов стратегического планирования, как нет и промежуточных оценок выполнения решения поставленных задач.

В-третьих, необходимо пересмотреть методические принципы и значение процесса обоснования необходимости, принятия и использования экологических показателей для целей стратегического планирования и экологической безопасности.

В-четвертых, экологические показатели, применяемые в стратегическом планировании, должны отвечать следующим требованиям:

- иметь четкие легальные запоминающиеся смысловые формулировки;
- обеспечивать измеримость целей и задач;
- описывать желаемое, достижимое и реальное состояние экологической безопасности;
- документы стратегического планирования по экологической безопасности — это не планы текущей работы, а «образы будущего», тесно связанные с населением и опирающиеся на его поддержку, поэтому необходимы такие показатели, которые будут восприняты как «свои».

В-пятых, необходима коррекция самого Закона о стратегическом планировании с учетом практик его выполнения. Необходимо найти новое место стратегического планирования в системе принятия решений.

Как кризисные тенденции на глобальном, страновом, региональном уровне, так и скорость и качество изменений требуют максимальной гибкости планирования, мгновенной реакции на происходящие изменения, отказа от незыблемости прогнозов и построенных на их основе уже подготовленных стратегий.

¹³ Ленчук Е. Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2020. № 2 (256). С. 24—28.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2022. — 160 с.
2. Источники экологического права : монография / отв. ред. С. А. Боголюбов. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Инфра-М, 2022. — 344 с.
3. *Ленчук Е. Б.* Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. — 2020. — № 2 (256). — С. 24—28.
4. Материалы парламентских слушаний на тему «Новые подходы к стратегическому планированию в Российской Федерации: вопросы регионального развития» / Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. — М., 2022.





**Вадим Кириллович
БЫКОВСКИЙ,**

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

Законодательство об охране атмосферного воздуха как отрасль законодательства

Аннотация. *Значимость атмосферного воздуха трудно переоценить. Между тем в большинстве крупных городов состояние атмосферного воздуха не соответствует требованиям законодательства по содержанию вредных веществ. Статья посвящена анализу законодательства об охране атмосферного воздуха. Необходимо определить место законодательства об охране атмосферного воздуха в системе российского права. Правовая охрана воздуха, который находится вне помещений, отличается особенностями, которые необходимо отразить в законодательстве. В настоящее время проводится мало новых исследований на данную тему. Традиционно законодательство в области охраны атмосферного воздуха включает в состав природоресурсного права. Предпринята попытка обоснования включения атмосфероохранительного права в состав экологического права. В науке является дискуссионным вопрос о наименовании законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха. В статье содержатся предложения по данному вопросу.*

Ключевые слова: *атмосферный воздух, охрана атмосферного воздуха, законодательство об охране атмосферного воздуха, воздухоохранительное право, охрана окружающей среды.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.048-054

VADIM K. BYKOVSKY,

Assistant professor
of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
vkikovskij@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legislation on the Protection of Atmospheric Air as a Branch of Legislation

Abstract. *The importance of atmospheric air cannot be overestimated. Meanwhile, in most large cities, the state of atmospheric air does not meet the requirements of the legislation on the content of harmful substances. The article is devoted to the analysis of legislation on the protection of atmospheric air. It is necessary to determine the place of legislation on the protection of atmospheric air in the system of Russian law. The legal protection of outdoor air is distinguished by features that need to be reflected in legislation. There is currently little new research on this topic. Traditionally,*

legislation in the field of atmospheric air protection is included in the natural resource law. An attempt was made to justify the inclusion of atmospheric law in the composition of environmental law. In science, the question of the name of the legislation of the Russian Federation in the field of atmospheric air protection is debatable. The article contains suggestions on this issue.

Keywords: *atmospheric air, atmospheric air protection, atmospheric air protection legislation, air protection law, environmental protection.*

Атмосферный воздух является незаменимым источником кислорода, необходимым и жизненно важным фактором для существования всего живого на планете. Загрязнение окружающего нас воздуха токсическими веществами и твердыми частицами в настоящее время достигло критической отметки. Данные негативные факторы угрожают обеспечению экологической безопасности и оказывают неблагоприятное влияние на продолжительность жизни населения и на состояние здоровья всего живого на Земле¹.

Можно дать следующее определение атмосферного воздуха: атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей среды, представляющим собой естественную смесь воздушных газов атмосферы, находящуюся за пределами производственных, жилых и других строений. Атмосфера представляет собой воздушную оболочку из газов вокруг Земли. Она необходима для защиты планеты Земля от опасного воздействия космоса. Большая часть атмосферного воздуха расположена на высоте до двадцати пяти километров.

Законодательство РФ в области охраны атмосферного воздуха (далее — атмосфероохранительное законодательство) основано на Конституции РФ. Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы (включая атмосферный воздух) используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Статья 42 Конституции закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Атмосферный воздух является неотъемлемой частью окружающей среды. Реализация данного права гарантирована ст. 46 Конституции РФ, согласно которой гарантируется судебная защита прав и свобод, а также ст. 58 Конституции РФ, в соответствии с которой каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам.

Правоотношения по охране атмосферного воздуха регулируют обособленный массив нормативных актов, в который входят Федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха»², «Об охране окружающей среды»³, а также другие нормативные правовые акты, в том числе законодательство субъектов РФ.

¹ Экологическое право : учебник / под ред. З. Ф. Сафина, Е. В. Луневой. М. : Проспект, 2022. С. 312 (автор главы — А. Ш. Хабибуллина).

² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

³ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.



Имущественные отношения, возникающие при осуществлении деятельности по охране атмосферного воздуха, регулируются гражданским правом. Атмосфероохранительные отношения, возникающие при установлении требований (обязательных) к продукции регулируются федеральным законодательством о техническом регулировании⁴.

Российское законодательство об охране атмосферного воздуха направлено на реализацию прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии, которые содержатся в Конституции РФ.

Если говорить о соотношении понятий «атмосфера» и «атмосферный воздух», то можно отметить следующее. Понятие «атмосфера» является более широким, чем «атмосферный воздух», поскольку в него входит и озоновый слой. Отношения по охране озонового слоя неразрывно связаны с отношениями по охране атмосферного воздуха, носят однородный характер по отношению к последним и поэтому входят в предмет атмосфероохранительного законодательства.

Атмосфероохранительное законодательство как никакая другая отрасль законодательства затрагивает повседневные потребности каждого человека. Большинство населения проживает в городах, содержание вредных веществ в воздухе которых не отвечает установленным санитарным нормам. Поэтому только соблюдение норм атмосфероохранительного права может улучшить состояние окружающей среды, что позволит реализовать право каждого на благоприятную окружающую среду.

В целях уменьшения уровня содержания вредных веществ в атмосферном воздухе в крупных промышленных городах в рамках национального проекта «Экология» разработан федеральный проект «Чистый воздух». Анализируя данный проект, О. А. Зиновьева отмечает, что по нему поставлен целый ряд важнейших задач, направленных на улучшение качественных характеристик атмосферного воздуха в наиболее загрязненных городах России — Нижнем Тагиле, Норильске, Братске, Красноярске, Магнитогорске, Новокузнецке, Омске, Челябинске, Череповце и в др.⁵

Охрана атмосферного воздуха осуществляется в первую очередь институтом нормирования атмосфероохранительного права: законодательством установлены нормативы качества атмосферного воздуха и нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него.

Государственная политика в сфере охраны атмосферного воздуха направлена на создание благоприятных условий жизни для каждого человека, предотвращение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды, а также обязательного государственного нормирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него. Можно сказать, что институт государственного управления

⁴ Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха». Ч. 4 ст. 2 // СПС «Консультант-Плюс».

⁵ Зиновьева О. А. Правовое регулирование декарбонизации и охраны атмосферного воздуха в целях развития глобальной экологической проблемы изменения климата // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 5. С. 99.

в сфере осуществления негативного воздействия на атмосферу является основным институтом в системе атмосфероохранительного права.

Согласно ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в целях государственного регулирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух устанавливаются: предельно допустимые выбросы, предельно допустимые нормативы вредных физических воздействий на атмосферный воздух, технологические нормативы выбросов, технические нормативы выбросов.

Предельно допустимые выбросы определяются в отношении загрязняющих веществ, перечень которых устанавливается Правительством РФ⁶ в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, для стационарного источника и (или) совокупности стационарных источников расчетным путем на основе нормативов качества атмосферного воздуха с учетом фоновый уровня загрязнения атмосферного воздуха.

Для предотвращения негативного воздействия на атмосферный воздух осуществляется государственный учет вредных воздействий на атмосферный воздух, проводится инвентаризация как источников таких выбросов, так и самих выбросов в атмосферу.

За выбросы загрязняющих веществ в атмосферу стационарными источниками с предпринимателей взимается плата, размер которой устанавливается в российском законодательстве. Взимание платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу является краеугольным элементом экономического механизма охраны окружающей среды в данной сфере.

В целях соблюдения атмосфероохранительного законодательства проводятся мониторинг атмосферного воздуха и оценка соблюдения обязательных требований в области охраны атмосферы, а также осуществляется производственный контроль за охраной атмосферы непосредственно предприятиями, оказывающими негативное воздействие на атмосферу.

Все данные требования в области охраны атмосферы можно классифицировать на общие и специальные. Общие требования предъявляются к любой деятельности, негативно влияющей на атмосферный воздух, специальные требования относятся к определенным видам экономической деятельности (например, требования к эксплуатации установок очистки газов)⁷.

Место атмосфероохранительного права в системе отраслей права обуславливается особенностями правового регулирования общественных отношений по охране атмосферного воздуха.

В науке экологического права атмосфероохранительное законодательство традиционно относят к отраслям природоресурсного права (лесное право, горное

⁶ Подробнее см.: распоряжение Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4524.

⁷ Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева [и др.]. М. : Проспект, 2023. С. 192.



право, водное право, фаунистическое право и др.)⁸. Между тем данную точку зрения можно поставить под сомнение, несмотря на то, что атмосферный воздух фактически является природным ресурсом. Соглашаясь с последним тезисом, на мой взгляд, необходимо признавать основным аргументом для включения отраслей в состав друг друга особенности правового регулирования, а не аргументы из естественных наук.

Отрасли природоресурсного цикла направлены на правовое регулирование использования природных объектов. Охрана природных объектов осуществляется в первую очередь путем регулирования рационального использования природных ресурсов. При этом фактически не существует *правовых форм использования* атмосферного воздуха (за редкими исключениями). Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» их не содержит; законодательство регулирует в основном лишь оказание негативного воздействия на атмосферу.

По вышеперечисленным причинам целесообразно включать атмосфероохранительное законодательство в состав экологического в узком понимании, при котором в экологическое право не включается природоресурсное право. Другим аргументом для включения атмосфероохранительного права в состав экологического права является тождественность метода правового регулирования — императивного метода — атмосфероохранительного права и экологического права (без включения в него природоресурсного права).

Следует отметить, что вопрос о наименовании законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха является дискуссионным. Так, О. С. Колбасов называл воздухоохранительное законодательство воздушным правом⁹. Такого же мнения придерживается А. П. Анисимов¹⁰. Однако, как пишет Р. Х. Габитов¹¹, с принятием Воздушного кодекса РФ в 1997 г.¹² название «воздушное право» для обозначения системы норм, регулирующих отношения в области охраны атмосферного воздуха, вряд ли подойдет. Это обусловлено тем, что Воздушный кодекс РФ регулирует отношения в области деятельности авиации.

Другие ученые данную отрасль традиционно называют «воздухоохранительное право»¹³ либо «воздухоохранное право»¹⁴. Такие названия обусловлены тем,

⁸ Комментарий к Федеральному закону от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (постатейный) / М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик, Н. С. Куделькин [и др.] ; под ред. М. М. Бринчука, О. Н. Кузнецовой // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Колбасов О. С. Концепция экологического права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 1. С. 177.

¹⁰ Анисимов А. П., Щукина Л. И., Козлов В. С. Воздушное право как отрасль права: вопросы теории // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2018. № 3. С. 265.

¹¹ Габитов Р. Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях : дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2000. С. 97.

¹² Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

¹³ См., например: Бринчук А. М. Экологическое право : учебник для высших учебных заведений. М., 2005. С. 53.

¹⁴ Габитов Р. Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы земли в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2000. С. 21—23.

что главная задача законодательства в данной области — охрана атмосферного воздуха.

В науке встречаются и такие наименования рассматриваемой отрасли, как «законодательство об атмосферном воздухе»¹⁵. Данное наименование обосновывается автором необходимостью унификации терминов, обозначающих природоресурсные отрасли законодательства (законодательство о животном мире, законодательство о недрах), а также более кратким написанием термина.

На мой взгляд, более целесообразным было бы использование термина «законодательство об охране атмосферы», или «атмосфероохранительное право» как более краткий вариант термина. Данный термин является более точным по причине специфики природного объекта правового регулирования законодательства об охране атмосферного воздуха. Последнее фактически направлено на правовое регулирование не только атмосферного воздуха, но и всей атмосферы целиком, включая озоновый слой.

По мнению Р. Х. Габитова, воздухоохранное право является комплексной отраслью российского права: его нормы находятся в различных отраслях российского права: экологического, гражданского, уголовного, финансового, предпринимательского. Воздухоохранительные отношения включают в себя общественные правовые отношения разного характера: имущественные, организационные, управленческие и др.¹⁶

Правовая охрана атмосферного воздуха обладает рядом особенностей. Как пишет Р. Г. Миннихметов, действующая правовая конструкция охраны атмосферного воздуха существенно отличается от аналогичных конструкций охраны лесов, земли и иных природных объектов. Эта специфика воздуха заключается в отсутствии права собственности на него у какого-то субъекта права¹⁷. Указанное мнение может служить еще одним аргументом в пользу выделения атмосферно-охранительного законодательства в системе законодательства об обеспечении экологической безопасности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева [и др.]. — М. : Проспект, 2023. — 216 с.
2. Анисимов А. П., Шукина Л. И., Козлов В. С. Воздушное право как отрасль права: вопросы теории // Вестник Волгоградского института бизнеса. — 2018. — № 3.
3. Бринчук А. М. Экологическое право : учебник для высших учебных заведений. — М., 2005.

¹⁵ Федоров Б. С. Законодательство Российской Федерации об атмосферном воздухе: новейшее понимание // Экологическое право. 2002. № 4. С. 10—16.

¹⁶ Габитов Р. Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях : дис. ... д-ра юрид. наук. С. 97.

¹⁷ Миннихметов Р. Г. Правовая охрана атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 1999. С. 17.



4. *Габитов Р. Х.* Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы земли в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Уфа, 2000.
5. *Габитов Р. Х.* Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях : дис. ... д-ра юрид. наук. — Уфа, 2000.
6. *Зиновьева О. А.* Правовое регулирование декарбонизации и охраны атмосферного воздуха в целях развития глобальной экологической проблемы изменения климата // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 5.
7. *Колбасов О. С.* Концепция экологического права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 1.
8. Комментарий к Федеральному закону от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (постатейный) / М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик, Н. С. Куделькин [и др.] ; под ред. М. М. Бринчука, О. Н. Кузнецовой // СПС «КонсультантПлюс».
9. *Миннихметов Р. Г.* Правовая охрана атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Уфа, 1999.
10. *Федоров Б. С.* Законодательство Российской Федерации об атмосферном воздухе: новейшее понимание // Экологическое право. — 2002. — № 4. — С. 10—16.
11. Экологическое право : учебник / под ред. З. Ф. Сафина, Е. В. Луновой. — М. : Проспект, 2022.

Теоретические аспекты природоресурсного права

Классификация растительного мира как основа формирования флористического права

Аннотация. Статья посвящена обоснованию необходимости дополнения природоресурсного права флористическим правом, поскольку, по мнению автора, не весь растительный мир получил надлежащее правовое обеспечение. За основу определения всего спектра растительного мира предложено использовать его классификацию по двум признакам: территориально-целевому признаку земель, на котором произрастают растения, и признаку полезности/вредности самих растений для окружающей среды и человека. Правовой режим последних «наслаивается» на первую классификацию. Первая классификация позволяет рассматривать флористическое право в предельно широком и узком спектре. В широком спектре, включающем практически все виды растительного мира, данные отношения рассматриваются в различных отраслях права. В узком спектре, подразумевающем только озелененные городские территории, находящиеся на территории населенных пунктов, указанные отношения в настоящее время регулируются региональным законодательством. Это не исключает определение иных расширенных областей растительного мира, что, в частности, имеет место в Республике Крым. На основе анализа законодательства России, и прежде всего регионального законодательства, и законов о растительном мире соседних государств Содружества Независимых Государств автор приходит к выводу о необходимости издания федерального закона «О растительном мире России» и закрепления в нем элементов как широкого, так и узкого понимания сферы охвата объектов растительного мира флористического права: принципов и задач флористического права (в широком понимании), а также компетенции регионов, а соответственно, сферы охвата флористического права в узкой (расширенной) трактовке. **Ключевые слова:** флористическое право, природоресурсное право, растительный мир, классификация по территориально-целевому признаку земель, на которых произрастают растения, классификация по признаку полезности/вредности растений для окружающей среды и человека, широкое понимание флористического права, узкое понимание флористического права, законодательство о растительном мире.



Вячеслав Сергеевич ЕЛИСЕЕВ,

профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры общегосударственных и гражданско-правовых дисциплин Государственного социально-гуманитарного университета, доктор юридических наук, доцент
v.s.eliseev@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.055-063

© Елисеев В. С., 2023

VYACHESLAV S. ELISEEV,

*Professor of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the State Social and
Humanitarian University,
Dr. Sci. (Law), Associate professor
v.s.eliseev@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

Classification of the Plant World as a Basis for the Formation of Floristic Law

Abstract. *The article is devoted to the substantiation of the addition of natural resource law with the “Floral Law” branch. According to the author, not all flora has received proper legal foundation. As a basis for the definition of the plant world, it is proposed to use its classification according to two criteria: first, the territorial-target attribute of the lands on which plants grow; secondly, the sign of the usefulness-harmfulness of the plants themselves for the environment and humans. The legal of the last classification is superimposed on the first classification. The first classification allows us to consider floristic law in the widest possible way, including almost all types of flora. These relations are considered by various branches of law. In a narrow view, floristic law includes only landscaped urban areas located on the territory of settlements. These relations are currently regulated by regional legislation. This does not exclude the formation of an expanded understanding of floristic law, which, in particular, takes place in the Republic of Crimea. Basing on the analysis of the Russian legislation and laws on the flora of neighboring CIS states, the author comes to the conclusion that it is necessary to create the Federal Law “On the Flora of Russia” for setting the elements of both broad and narrow understanding of the scope of flora objects belonging to the floristic law: principles and tasks of floristic law (In the broadest sense), as well as establishing the competence of the regions, the scope of floristic law in a narrow (or extended) interpretation.*

Keywords: *floristic law, natural resource law, flora, classification according to the territorial-target basis of the lands on which plants grow, classification according to the usefulness-harmfulness of plants for the environment and humans, a broad understanding of floristic law, a narrow understanding of floristic law, legislation on the flora.*

Анализируя российские учебники по экологическому (природоресурсному) праву¹ и смежным дисциплинам², невольно обращаешь внимание на наличие отраслевого пробела правового регулирования целого пласта отношений, касающегося растительного мира, имеющего традиционное наименование «флора».

Определенные аспекты данной области отношений нашли свое отражение в работах ряда ученых и практиков, таких как А. К. Соколова³, М. И. Байтин⁴, С. П. Погребняк⁵, И. В. Гиренко⁶ и др.

При этом нельзя сказать, что данные отношения не регулируются совсем. Традиционно составной частью природоресурсного и экологического права выступает лесное право, которое охватывает лесные и нелесные ресурсы; в определенной степени проблемы лугов и пастбищ регулируются аграрным правом. Указанное говорит о том, что флористическое право может иметь как минимум: широкую трактовку, охватывающую всю флору, и более узкие области растительного мира (в качестве растительности рассматриваются деревья, кусты и травы).

Прежде всего остановимся на **предельно широком (комплексном) понимании объектов растительного мира** (соответственно, флористического права) по территориально-целевому признаку земель их нахождения. Это позволяет выделить следующие виды растительности:

- во-первых, древесно-кустарниковую растительность, произрастающую в лесах, в том числе на землях лесного фонда, на землях особо охраняемых природных территорий (в своей основе это леса с усиленным режимом охраны — заповедники, национальные и природные парки, государственные природные заказники), а также на землях запаса (также преимущественно леса). Основным признаком указанных объектов растительности — произрастание их в естественных условиях;
- во-вторых, объекты растительного мира на особо охраняемых природных территориях, на которых выращиваются искусственные растительные коллекции (дендрологические парки и ботанические сады);
- в-третьих, объекты растительного мира на сельскохозяйственных землях, на которых выращиваются культурные (сельскохозяйственные) растения (пашни, сады и виноградники);

¹ См., например: *Волков А. М.* Экологическое право. Вопросы — ответы : учебное пособие. М. : Проспект, 2019 ; *Липски С. А., Нижник Л. С.* Экологическое право : учебное пособие. М. : КноРус, 2022.

² Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / отв. ред. О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева. М. : Проспект, 2020.

³ *Соколова А. К.* Флористичне право України : проблеми формування та розвитку : монографія. Харків : Право, 2009.

⁴ *Байтин М. И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Известия вузов. Правоведение. 2000. № 3. С. 4—16.

⁵ *Погребняк С. П.* Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008.

⁶ *Гиренко І. В.* Правова охорона рослинного світу України: сучасна парадигма : монографія / за заг. ред. В. І. Семчика. Київ : НУБіП України, 2014.



- в-четвертых, объекты растительного мира на сельскохозяйственных землях, на которых растения произрастают в естественных условиях (пастбища, сенокосы и залежи);
- в-пятых, объекты растительного мира в питомниках, в которых выращивается посадочный материал;
- в-шестых, объекты растительного мира, произрастающие в границах земельных участков, предоставленных для коллективного садоводства и огородничества;
- в-седьмых, объекты растительного мира на землях для индивидуального жилищного строительства;
- в-восьмых, объекты растительного мира на озелененных территориях населенных пунктов — территориях, на которых проведено озеленение и (или) произрастают объекты растительного мира, выполняющие санитарно-гигиенические, рекреационные, инженерно-технические, культурные, эстетические или иные несельскохозяйственные функции; в эту же группу следует добавить растения, произрастающие в пригородных зонах.

Первая категория растительного мира подпадает под правовой режим, устанавливаемый **Лесным кодексом РФ**⁷, нарушение данных правовых режимов лесных растений влечет как административную (например, ст. 8.25 «Нарушение правил использования лесов», ст. 8.27 «Нарушение требований лесного законодательства по воспроизводству лесов и лесоразведению», ст. 8.28 «Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан», ст. 8.30 «Уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ» КоАП РФ⁸), так и уголовную ответственность (ст. 260 «Незаконная рубка лесных насаждений», ст. 261 «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» УК РФ).

Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях»⁹ усиливается правовой режим в отношении заповедников, национальных и природных парков, государственных природных заказников и памятников природы. Указанный нормативный акт распространяется и на вторую группу объектов растительного мира, находящихся на землях дендрологических парков и ботанических садов.

Следует отметить, что административная ответственность для особо охраняемых территорий усиливается, в частности статьей 8.39 КоАП РФ «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях», а уголовная — статьей 262 УК РФ «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов».

Объекты растительного мира на сельскохозяйственных землях, а также на землях сельскохозяйственного использования (третья категория объектов

⁷ Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278 ; 2023. № 1 (ч. I). Ст. 47.

⁸ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1 ; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5254.

⁹ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024 ; 2022. № 27. Ст. 4592.

растительного мира), на которых выращиваются **культурные** (сельскохозяйственные) **растения** (пашни, сады и виноградники), являются предметом сельскохозяйственных наук (в частности, полеводства) и, соответственно, аграрного права. Их правовой режим подпадает под действие специальных нормативных актов, закрепляющих сельскохозяйственные разработки и достижения.

Объекты растительного мира четвертой категории произрастают **в естественных условиях на сельскохозяйственных землях** (пастбища, сенокосы и залежи). Ими занимается луговое хозяйство, т.е. сельскохозяйственная наука, отвечающая за отрасль кормопроизводства, за улучшение природных кормовых угодий, а также за создание сеяных сенокосов и пастбищ, рациональным их использованием. Это включает такие сельскохозяйственные методы, как культуртехнические работы, регулирование водного режима, внесение удобрений и улучшение сенокосов и пастбищ вплоть до создания новых. Соответствующее правовое регулирование является предметом аграрного права.

Пятая категория — объекты растительного мира, находящиеся **в питомниках, в которых выращивается посадочный материал**, в том числе для сельскохозяйственных целей, для озеленения территорий и в других целях, что предполагает регулирование на основе аграрного и гражданского права.

Все указанное справедливо для шестой и седьмой категорий объектов растительного мира, расположенных на землях, предоставленных для **коллективного садоводства и огородничества**, а также на землях для **индивидуального жилищного строительства** (ИЖС).

Объекты растительного мира на землях ИЖС разделены с другими видами земель (мало-, средне- и многоэтажного строительства) по причине того, что на землях ИЖС, как правило, нормирование растительности отсутствует и определяется исключительно собственниками (иными титульными пользователями) земельных участков, что подпадает под действие Гражданского кодекса РФ, в то время как на остальных указанных землях озеленение нормируется и является предметом экологического (а значит, флористического) права.

Необходимость рассмотрения флористического права (в широком понимании) состоит в том, что на данном уровне могут быть введены правовые нормы, касающиеся всех категорий растений, как минимум на уровне принципов, задач и общих положений.

В Российской Федерации такой закон не принят, в отличие, например, от наших соседей по Содружеству Независимых Государств, где действуют, в частности, Закон Республики Беларусь «О растительном мире»¹⁰, Закон Кыргызской Республики «Об охране и использовании растительного мира»¹¹, Закон Республики Казахстан «О растительном мире»¹². В приведенных законах закреплены основные принципы и задачи правового регулирования и охраны растительного мира в целом.

¹⁰ Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 205-3 (ред. от 18.12.2018) «О растительном мире» // СПС «КонсультантПлюс Беларусь».

¹¹ Закон Кыргызской Республики от 20.06.2001 № 53 «Об охране и использовании растительного мира» // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2001. Ст. 188.

¹² Закон Республики Казахстан от 02.01.2023. № 183-VII «О растительном мире» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31768574&pos=3;-108#pos=3;-108.



В **самом узком понимании флористическое право** следует относить только к объектам растительного мира, расположенным на озелененных территориях населенных пунктов, которые на федеральном уровне также не нашли необходимого правового регулирования. В России это сфера регионального законодательства.

Не менее важное значение для формирования правового режима объектов растительного мира имеет их **классификация с позиции полезности/вредности растений**. Указанный подход позволяет выделить следующие виды растений:

- во-первых, **культурные растения** — растения, выращиваемые человеком для получения пищевых продуктов, кормов в сельском хозяйстве (сельскохозяйственные растения), лекарств (лекарственные растения), промышленного сырья (промышленные растения), в эстетических и иных целях (иные культурные растения);
- во-вторых, **дикорастущие растения**, т.е. растения, которые произрастают и распространяются без человеческого участия. Таким растениям не нужен особый уход, они приспособились к естественной среде обитания. Вместе с тем они тоже могут иметь различное назначение (пищевые, кормовые, технические лекарственные и иные дикие растения);
- в-третьих, отдельно следует отметить **дикорастущие растения, включенные в Красную книгу растений России**¹³ и красные книги субъектов Российской Федерации¹⁴, — основные документы, в которых обобщены материалы о современном состоянии редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений, на основании которых проводится разработка научных и практических мер, направленных на их охрану, воспроизводство и рациональное использование.

В Красную книгу (раздел: «Растения») заносят виды дикорастущих растений, которые постоянно или временно произрастают на определенной территории и находятся под угрозой исчезновения. Виды растений, занесенных в Красную книгу, подлежат особой охране на всей отдельно взятой территории, которую охватывает конкретное издание такого документа.

Нарушение соответствующих правовых режимов в отношении редких растений влечет административную ответственность (ст. 8.35 КоАП РФ «Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений»).

В свою очередь, растения следует подразделять следующим образом:

1. **Сорные растения** (сорняки), под которыми понимаются дикорастущие растения, обитающие на сельскохозяйственных землях (пашнях, садах и виноградниках, огородах и т.п.). Как правило, их вредное воздействие связано с уменьшением урожайности культурных растений, с ухудшением качества сельскохозяйственной продукции, вплоть до полного подавления роста последних.

¹³ Приказ МПР России от 25.10.2005 № 289 «Об утверждении перечней (списков) объектов растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2005 г.)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См., например: постановление Правительства Московской области от 15.02.2017 № 109/6 «Об утверждении Порядка ведения Красной книги Московской области»; постановление Правительства Москвы от 19.02.2013 № 79-ПП «О Красной книге города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

Сорные растения не нужно путать с «засорителями» — под последними понимаются растения одной культуры, которые оказались на поле другой культуры, что характерно при смене различных сельскохозяйственных культур на одном поле.

Перечень растений-сорняков формируется сельскохозяйственными науками¹⁵, где разрабатываются и меры сельскохозяйственной борьбы с ними. Вместе с тем ст. 10.1 КоАП РФ, устанавливающей, в частности, ответственность за нарушение правил борьбы с растениями-сорняками, предусматривается возможность такой борьбы. Однако без официального закрепленного в законодательстве перечня сорных растений применение данной нормы затруднительно.

Для отдельных видов сорняков за невыполнение требований их уничтожения на региональном уровне установлена административная ответственность. Например, п. 4 ст. 4.17 КоАП г. Москвы «Нарушение правил создания и содержания зеленых насаждений»¹⁶ устанавливает ответственность за «непроведение собственниками (правообладателями) земельных участков, на которых расположены зеленые насаждения, мероприятий по удалению с таких земельных участков борщевика Сосновского». Аналогичная ответственность установлена п. 5 ст. 6.11 КоАП Московской области¹⁷ «Непроведение мероприятий по удалению с земельных участков борщевика Сосновского».

2. Отдельно следует отметить **инвазивные растения**, т.е. растения, находящиеся за пределами их естественного произрастания, которые в районе их завоза и разведения создают угрозу местному биологическому разнообразию, угрозу и вред отдельным отраслям экономики, а также угрозу и вред жизни и здоровью людей и животных.

В России существует неофициальная «Черная книга», включающая «список чужеродных растений-иммигрантов, вредящих нашей природе. На языке науки такие виды называются инвазионными», которые «внедряются в чужую для них среду обитания, ведут себя агрессивно, активно размножаются, вытесняя местные виды», что ведет к снижению биоразнообразия, наносит экономический ущерб и даже ущерб здоровью людей¹⁸.

3. **Карантинные растения** — это отдельные виды сорняков и инвазивных растений, которые являются наиболее агрессивными и вредными. Степень агрессивности этих сорняков представляет значимую угрозу огородным и полевым культурам, а также человеку и животным, данные отношения имеют наибольшую определенность.

В соответствии с пп. 14 ст. 2 Федерального закона «О карантине растений»¹⁹, под карантинным объектом понимается «вредный организм, отсутствующий или

¹⁵ См., например: *Баздырев Г. И.* Сорные растения и меры борьбы с ними в современном земледелии : учебное пособие для вузов. М. : МСХА, 1993. С. 242.

¹⁶ Закон г. Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Закон Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ «Кодекс Московской области об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ URL: <https://katun24.ru/news/296129?ysclid=ldpv3bnwd5256906176>.

¹⁹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4207 ; 2018. № 18. Ст. 2571.



ограниченно распространенный на территории Российской Федерации и внесенный в единый перечень карантинных объектов», составной частью которого выступают карантинные растения²⁰.

Данный нормативный акт вместе с ГОСТами²¹ создает наибольшую определенность для соответствующих отношений, правовой режим для соответствующих территорий, невыполнение требований которого влечет административную ответственность, что отражено, в частности, в ст. 10.1 «Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками», а также в ст. 10.3 «Нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза)» КоАП РФ.

4. В отдельную группу следует выделить **растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества** либо их прекурсоры.

За нарушение правового режима данных растений установлена административная ответственность, в частности, в ст. 10.4 «Непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов и мест хранения растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры», ст. 10.5 «Непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» и ст. 10.5.1 «Незаконное культивирование растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» КоАП РФ.

Именно **сочетание двух классификаций** создает тот или иной правовой режим растительного мира. Такой комплексный подход позволяет формировать и расширенные области флористического права, что, в частности, усматривается, из регионального законодательства РФ. Например, п. 2 ст. 1 Закона Республики Крым «О растительном мире»²², с одной стороны, определяет расширенный взгляд на флористическое право, указывая, что данный «Закон не регулирует лесные отношения, отношения в области охраны, использования и воспроизводства объектов растительного мира, произрастающих на сельскохозяйственных угодьях, садовых земельных участках и огородных земельных участках», т.е. растений, оставляя в области действия Закона дикорастущие растения на сельскохозяйственных землях, таких, как пастбища и сенокосы. С другой стороны, применяя элементы классификации по признаку полезности/вредности объектов растительного мира, указанная норма Закона оставляет в области его действия

²⁰ Единый перечень карантинных объектов Евразийского экономического союза, утв. решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30.11.2016 № 158 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ См., например: ГОСТ 20562-2013 «Межгосударственный стандарт. Карантин растений. Термины и определения». Введен в действие приказом Росстандарта от 09.04.2014 № 332-ст. М. : Стандартинформ, 2014 ; ГОСТ 21507-2013 «Межгосударственный стандарт. Защита растений. Термины и определения». Введен в действие приказом Росстандарта от 27.05.2014 № 454-ст). М. : Стандартинформ, 2014.

²² Закон Республики Крым от 25.12.2014 № 50-ЗПК/2014 «О растительном мире» // Крымские известия. 2014. № 255 (5666) ; 2022. № 237 (7578).

растения, находящиеся под угрозой исчезновения, т.е. дикорастущие растения, включенные в Красную книгу растений (в том числе, на лесных землях).

Следует отметить, что ст. 5 Закона Республики Крым устанавливает основные принципы охраны и рационального использования растительного мира, которые можно было бы взять за основу для всего флористического права России, а именно:

- 1) приоритет деятельности, направленной на обеспечение устойчивого существования растительного мира и сохранение мест его произрастания;
- 2) рациональное, научно обоснованное использование растительного мира, необходимость его воспроизводства и сохранения биологического разнообразия, недопущение вредных последствий для мест его произрастания;
- 3) платность специального и бесплатность общего пользования растительным миром;
- 4) равенство граждан и социальная справедливость в праве пользования объектами растительного мира;
- 5) строгое соблюдение требований законодательства о растительном мире, неотвратимость наступления ответственности за его нарушения;
- 6) гласность и связь с общественными объединениями и населением в решении задач рационального использования и охраны растительного мира.

Все указанное может быть реализовано посредством разработки федерального закона «О растительном мире России» с закреплением в нем основных принципов и задач и распределением компетенции между Российской Федерацией и ее регионами. Такой подход на втором этапе позволил бы конкретизировать региональные законы в данной области отношений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / отв. ред. О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева. — М. : Проспект, 2020. — 216 с.
2. *Баздырев Г. И.* Сорные растения и меры борьбы с ними в современном земледелии : учебное пособие для вузов. — М. : МСХА, 1993.
3. *Байтин М. И.* О принципах и функциях права: новые моменты // Известия вузов. — Правоведение. — 2000. — № 3. — С. 4—16.
4. *Волков А. М.* Экологическое право. Вопросы — ответы : учебное пособие. — М. : Проспект, 2019. — 224 с.
5. *Липски С. А., Нижник Л. С.* Экологическое право : учебное пособие. — М. : КноРус, 2022. — 272 с.
6. *Гиренко І. В.* Правова охорона рослинного світу України: сучасна парадигма : монографія / за заг. ред. В. І. Семчика. — Київ : НУБіП України, 2014. — 433 с.
7. *Погребняк С. П.* Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. — Харків : Право, 2008. — 240 с.
8. *Соколова А. К.* Флористичне право України: проблеми формування та розвитку : монографія. — Харків : Право, 2009. — 288 с.





**Ирина Олеговна
КРАСНОВА,**

заведующий кафедрой
земельного и
экологического права
Российского
государственного
университета правосудия,
доктор юридических наук,
профессор
ikrasnova52@yandex.ru
117418, Россия, г. Москва,
ул. Новочеремушкинская,
д. 69

Правовой режим земель водного фонда на новом витке развития

Аннотация. В статье дан развернутый анализ поправок в ст. 102 Земельного кодекса РФ, внесенных Федеральным законом от 11.06.2021 № 163-ФЗ. Сделан вывод, что исключение из правового режима земель водного фонда запрета на образование земельных участков приведет к усилению правовой неопределенности относительно соотношения норм водного и земельного законодательства при предоставлении водного объекта, включая участки земель водного фонда, в пользование. Включение этим Законом земель водного фонда, полностью расположенных в границах других категорий земель, в соответствующие категории создает правовую основу для переосмысления и изменения отношений собственности на такие водные объекты, распространения правил гражданско-правового оборота земельных участков из состава водопокрытых земель в составе других категорий, в том числе их предоставления в аренду вне зависимости или в слабой зависимости от водного законодательства. В итоге взят курс на разграничение правового регулирования земельных и водных отношений в части поверхностных водных объектов, составляющих юридическое единство с Водным кодексом РФ. Для устранения правовых неопределенностей требуется проведение работы над гармонизацией земельного и водного законодательства.

Ключевые слова: поправки в статью 102 Земельного кодекса, образование земельного участка, искусственный земельный участок, перевод земель, земли водного фонда.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.064-071

IRINA O. KRASNOVA,

Head of the Department of Land and Environmental Law
of the Russian State University of Justice,
Dr. Sci. (Law), Professor
ikrasnova52@yandex.ru
69, ul. Novocheremushkinskaya, Moscow, Russia, 117418

Legal Regime of Water Covered Lands on the New Round of Development

Abstract. The article provides a detailed analyses of the amendment to Article 102 of the Land Code of the RF introduced by the Federal Law dated 11.6.2021 No. 163-FZ. It is concluded that exclusion from the article of a provision that earlier prohibited creation of land plots on water-covered lands would cause uncertainty in correlation between land use and water use law

in cases connected with allocating of water objects, including allocating of lands covered by waters into use. Another amendment that envisages that water covered lands entirely located within lands of other categories shall be excluded from the category — water covered lands, requires to review the institute of federal ownership of water covered lands and to add clarifications to land law concerning admissibility of general civil transactions rules to lands with water objects within other land categories, including land leasing rules without involving water law. As summarized, the author states that a new concept on separation of juridically indivisible water and water covered lands is being introduced into land and water law. To prevent legal uncertainties in law implementation and compliance it would be needed to harmonize respective provisions of land and water legislation.

Keywords: *amendment to Article 102 of the Land Code, formation of a land plot, artificial land plot, recategorization of lands, water covered lands.*

Поправки в ст. 102 Земельного кодекса РФ (ЗК РФ), введенные Федеральным законом от 11.06.2021 № 163-ФЗ¹ (далее — Закон № 163-ФЗ), открывают новую страницу в правовом регулировании взаимосвязанных водных и земельных отношений на землях водного фонда. Отменено положение ст. 102 ЗК РФ о запрете образования земельных участков на землях водного фонда. Из состава земель водного фонда исключены земли, занятые гидротехническими сооружениями, подлежат выводу из их состава и переводу в другую категорию земли поверхностных водных объектов, полностью расположенные в границах других категорий земель. Этими изменениями заложена основа для нового витка развития земельного и водного законодательства.

Распространение правил образования земельных участков на земли водного фонда, как это вытекает из смысла поправки в ст. 102 ЗК РФ, внесенной Законом от 11.06.2021 № 163-ФЗ, снявшей ранее предусмотренный запрет на образование земельных участков, их практическое применение, не могут рассматриваться изолировано от водного законодательства.

В соответствии с п. 4 ст. 102 ЗК РФ порядок использования и охраны земель водного фонда определяется настоящим Кодексом и водным законодательством. Согласно Водному кодексу РФ (далее — ВК РФ)² земли водного фонда являются юридически неотъемлемой составной частью поверхностного водного объекта. Статья 5 ВК РФ устанавливает, что «поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии».

Регулирование использования и охраны земель водного фонда, за исключением земельных отношений по поводу прудов и обводненных карьеров, земельным

¹ Федеральный закон от 11.06.2021 № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4181.

² Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.



законодательством, даже с применением такого юридического приема, как отсылочная норма, ВК РФ не предусматривает. Это означает, что земельные отношения на землях водного фонда поглощаются водными (реализуются в рамках права собственности на весь водный объект и права водопользования) и как самостоятельная группа правоотношений не существует.

Будучи самостоятельной категорией, земли водного фонда в силу природных особенностей лишь условно можно назвать землями. По этой же причине к этим землям крайне ограничено применимо земельное законодательство. Примечательно, что, выделив земли водного фонда в самостоятельную категорию, ЗК РФ не определяет никаких особенностей их правового режима. Так, целевое назначение этих земель — основной критерий разграничения земель на категории — не установлено. Не определены и виды разрешенного использования этих земель³.

Земли водного фонда по ст. 27 ЗК РФ не изъяты и не ограничены в обороте, хотя в соответствии с ВК РФ все водные объекты вместе с землями водного фонда находятся в федеральной собственности и их оборот как минимум ограничен. Лишь предположительно через судебную практику можно выяснить, применимы ли в полной мере требования ЗК РФ об охране земель, как квалифицировать загрязнение дна водоемов — земельным или водным правонарушением.

В силу отсутствия почвенного слоя требования об охране земель практически в полном объеме не распространяются на земли водного фонда. Даже требование о рекультивации земель может быть применено к землям водного фонда только на основе законодательства о недрах, а также через цепочку логических рассуждений, сравнений, аналогий и на основе здравого смысла. Если исходить из буквального смысла правовых норм о рекультивации⁴, то деградацию земель как ухудшение их качества к землям водного фонда формально констатировать непросто, так как нормативы качества для этой категории не установлены.

Земли водного фонда вместе с покрывающими их поверхностными водами находятся исключительно в федеральной собственности без права отчуждения в частную. Земли водного фонда предоставляются в пользование одновременно с предоставлением в пользование всего поверхностного водного объекта либо его части на праве пользования водным объектом (единственно допустимое субъективное право). Предоставление земельных участков в границах поверхностного водного объекта на правах аренды, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования, установление сервитута, публичного сервитута, не предусмотрено.

Предоставление водного объекта или его части на праве пользования водным объектом не требует применения процедуры образования земельных участков по правилам ст. 11.2 ЗК РФ даже в случаях, когда целью водопользования является использование ясно определенной части дна поверхностного водного объекта, скажем, для строительства гидротехнического сооружения на водном

³ Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 (ред. от 23.06.2022) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (зарегистрирован в Минюсте России 15.12.2020 № 61482).

⁴ Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 (ред. от 07.03.2019) «О проведении рекультивации и консервации земель» // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

объекте. Границы части водного объекта, необходимой для использования, определяются в виде границ акватории водного объекта с учетом местоположения береговой линии.

В сфере правового регулирования образования земельных участков на землях водного фонда, как это предусмотрено поправками в статью 102 ЗК РФ, возникает существенный разрыв между земельным и водным законодательством. Его устранение невозможно без проведения работы по гармонизации правовых норм двух отраслей законодательства с оценкой разумной допустимости, практической потребности и возможных рисков применения правил об образовании земельных участков по отношению к землям водного фонда.

Пока такая работа не проведена, поправки в статью 102 ЗК РФ, внесенные Федеральным законом № 163-ФЗ, касающиеся положения ЗК РФ об образовании земельных участков применительно к землям водного фонда, остаются бесполезными. Область применения может включать предоставление части водного объекта для аквакультуры, создания водохранилищ как гидротехнического сооружения. В перспективе полное введение в практику водных отношений положений о возможности и даже необходимости образования земельных участков на землях водного фонда может оказаться вредным для публичных интересов по поддержанию режима водных объектов «в качестве основы жизни и деятельности человека» (ст. 1 ВК РФ) и права граждан на доступ к водным объектам общего пользования.

Теоретически эта поправка создает условия для разрушения юридического единства водного объекта, потери исключительности права федеральной собственности на водные объекты⁵, возникновения правовой неопределенности относителем соотношения водного и земельного законодательства и появления притязаний граждан и юридических лиц на поверхностные водные объекты или их части на основе земельного законодательства в обход водного⁶.

Легальный прецедент обхода водного законодательства уже имеется. В соответствии с Федеральным законом «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности»⁷ для

⁵ В определении Верховного Суда РФ от 24.04.2017 № 305-ЭС17-1570 по делу № А41-69411/2013 сказано, что «в результате неправомерных действий администрации и неправильных судебных актов судов апелляционной и кассационной инстанций Российская Федерация лишилась земельных участков водного фонда, порядок использования и охраны которых определяется водным законодательством и которые в нарушение закона переданы обществу для строительства многоэтажных домов».

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 15.10.2021 № 308-ЭС21-18337 по делу № А32-24534/2020 установлено, что «действующим законодательством не предусмотрена возможность передачи в собственность водного объекта под видом земельного участка, и земельного участка под водным объектом, а также его береговой полосы отдельно от самого водного объекта».

⁷ Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4594.



создания искусственных земельных участков заинтересованному лицу необходимо получить разрешение и заключить договор на создание такого объекта с органами публичной власти. Заключение договора водопользования либо получение решения о предоставлении водного объекта, его части в пользование не требуется.

В этой ситуации водное законодательство полностью теряет свою роль, хотя объектом отношений по созданию искусственного земельного участка выступает водный объект. Отношения по созданию искусственных земельных участков полностью переходят в категорию земельных и градостроительных отношений, а юридическое единство водного объекта разрушено. Итогом является прекращение права федеральной собственности на часть водного объекта и ее переход в собственность публичных образований, физических или юридических лиц по правилам земельного и градостроительного законодательства.

Данный Закон является примером экспансии градостроительного и земельного законодательства на водное. В науке экологического права подобные ситуации квалифицируются как «захват власти» над поресурсными отраслями со стороны градостроительного законодательства» и оцениваются как тенденция правового регулирования⁸. И с таким выводом можно полностью согласиться, а вышеизложенное подтверждает этот тезис.

Одной из причин появления правовой модели создания искусственных земельных участков на федеральных водных объектах, по имеющимся свидетельствам, стал дефицит земель для застройки, дополнительных площадей для комплексного развития территорий, размещения промышленных и иных объектов коммерческого назначения⁹.

Этот тезис невозможно не воспринимать скептически, учитывая малую освоенность значительных площадей земель в России на фоне природной уникальности и тем самым ценности водных ресурсов, воссоздание которых руками человека невозможно. В этой ситуации законодателем выбран наиболее простой путь решения проблем развития территорий — расширение и укрупнение городов за счет вовлечения удобно и близко расположенных земель, даже если это приводит к уничтожению природных объектов, вместо разработки пространственно сбалансированных документов территориального планирования, предусматривающих и стимулирующих создание необходимой комфортной инфраструктуры жизнеобеспечения, увеличение рабочих мест, обеспечение полноценной реализации законодательства по всей сухопутной территории России, освоение Дальнего Востока и Арктики¹⁰.

⁸ Ефимова Е. И. Роль территориального зонирования в правовом режиме земель // Экологическое право. 2022. № 2. С. 20—25.

⁹ Мельников Н. Н. Искусственный земельный участок как объект комплексного освоения и развития территорий // Хозяйство и право. 2020. № 8. С. 10—21.

¹⁰ Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2495.

Правовой режим поверхностных водных объектов ожидает существенных перемен под воздействием поправки в ст. 102 ЗК РФ, устанавливающей, что «если водные объекты полностью находятся в пределах земель сельскохозяйственного назначения и (или) земель других категорий, такие земли не относятся к землям водного фонда». Принятие Федерального закона № 163-ФЗ, как следует из пояснительной записки к нему, нацелено на решение очень узкого вопроса — совершенствование правового регулирования отношений, связанных с осуществлением аквакультуры в прудах, образованных водоподпорными сооружениями¹¹.

Однако сама формулировка поправки в ст. 102 ЗК РФ предполагает ее более масштабное действие и более серьезные правовые последствия.

Во-первых, поправка содержит указание не только на пруды, а на все водные объекты, не уточняя их виды. Это означает, что из состава водных объектов могут быть выведены, помимо прудов, также озера, малые реки, ручьи, притоки, болота, полностью расположенные на землях лесного фонда, сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов и др.

Во-вторых, эта поправка допускает применение особых условий изменения категории земель, выходящих за рамки Федерального закона «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» (далее — Закон о переводе)¹². Законом о переводе предусмотрен закрытый перечень оснований перевода земель водного фонда в другую категорию, таких как включение водных объектов при создании особо охраняемых территорий, а также в случае установления или изменения границ населенных пунктов. И наоборот, земли других категорий, занятые водными объектами, также без уточнения их видов, безусловно, подлежат переводу в категорию земель водного фонда.

По официальным данным по состоянию на 01.01.2022, значительные площади земель, подлежащих отнесению к категории земель водного фонда, включены в состав других категорий. Из общей площади земель под водой лишь 37,9 % включены в состав земель водного фонда, остальные земли под водой распределены между другими категориями. Значительная их доля приходится на лесной фонд (25,6 %), земли сельскохозяйственного назначения (18,2 %) и земли запаса (14,2 %)¹³.

Остается предполагать, что на практике водопокрытые земли до принятия поправки в ст. 102 ЗК РФ были выведены из состава земель водного фонда на основании иного, вероятно, более сложного состава административных решений и действий органов государственной власти с применением законодательства о государственной регистрации прав, градостроительного, лесного и земельного законодательства без обращения к закону о переводе.

В-третьих, включение земель водного фонда в другие категории повлечет изменение правового режима всего водного объекта. Так, встанет вопрос о праве

¹¹ Проект федерального закона № 1110177-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1110177-7>.

¹² Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

¹³ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году.



собственности на воды и покрытые ими земли, скажем, на землях сельскохозяйственного назначения. Как известно, по отношению к землям сельскохозяйственного назначения установлен наиболее свободный режим гражданского оборота. По мнению науки земельного права, которое следует полностью поддержать, «решение о предоставлении водного объекта в пользование не может быть основанием изменения права собственности на земли водного фонда, а подтверждает лишь сохранение права собственности Российской Федерации на земли водного фонда водотоков»¹⁴.

Продолжая этот тезис и основываясь на положениях земельного законодательства, можно утверждать, что перевод земель из земель водного фонда в другую категорию не является основанием для прекращения права публичной собственности. Недопустимость возникновения права частной собственности на водопокрытые земли предусмотрена ст. 27 ЗК РФ, устанавливающей, что земельные участки, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничены в обороте. Предоставление таких земель в аренду или на иных правах землепользования, не запрещено. Судебная практика уже демонстрирует широкое применение этой нормы¹⁵.

Если считать, что эти нормы позволяют государству сохранять контроль за оборотом и использованием водных объектов, полностью расположенных в границах других категорий земель, то открытым остается вопрос о действии водного законодательства в части сохранения режима общего пользования, необходимости установления береговой линии и береговой полосы¹⁶.

Также неясно, нормы каких отраслей законодательства будут иметь приоритет в определении целей использования водопокрытых земель в составе других категорий земель¹⁷.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что поправки в ст. 102 ЗК РФ содержат фундаментальную основу для переосмысления правового режима не только земель водного фонда, но и водопокрытых земель в составе других категорий земель, для реформирования земельных и водных отношений. Исходя из смысла поправок, оценки правовых последствий их реализации, такое реформирование основано на идее отделения земельных отношений от водных,

¹⁴ Волков Г. А. Пруды и обводненные карьеры, кто собственник? Продолжение дискуссии // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С. 173—174.

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 18.06.2020 № 308-ЭС20-8657 по делу № А63-19147/2018.

¹⁶ Лопатин В. А., Ревякин А. П. К вопросу о категориях земель в свете определения Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе от 30 ноября 2021 г. № 2642-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Е. Шигорева» // Экологическое право. 2022. № 4. С. 30—33.

¹⁷ Рыженков А. Я. Правовой режим природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве: вопросы теории и практики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 67—72.

фактического отказа от принципа правового единства земель водного фонда и покрывающих их вод, перехода к полноценному признанию водных объектов недвижимостью¹⁸ и включению их в гражданский оборот.

Такая идея противоречит самой концепции экологического законодательства, концепции экосистемного подхода к правовому регулированию отношений по поводу природы, естественной взаимосвязанности и взаимодействия всех природных объектов. Чтобы избежать негативных последствий для сохранения водных ресурсов как жизненно важного фактора общественного развития, устранить правовые неопределенности, представляется необходимым дополнительно упорядочить и сбалансировать соответствующие нормы земельного и водного законодательства, подчинив правовой режим земель водного фонда и водопокрытых земель в составе других категорий земель главному природному объекту в таких экосистемах — водам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Березин Д. А.* Признаки, характеризующие недвижимость // *Нотариус*. — 2022. — № 6. — С. 10—13.
2. *Волков Г. А.* Пруды и обводненные карьеры, кто собственник? Продолжение дискуссии // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. — 2018. — № 3.
3. *Ефимова Е. И.* Роль территориального зонирования в правовом режиме земель // *Экологическое право*. — 2022. — № 2. — С. 20—25.
4. *Лопатин В. А., Ревякин А. П.* К вопросу о категориях земель в свете определения Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе от 30 ноября 2021 г. № 2642-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положений статьи 102 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 11 Водного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Е. Шигорева» // *Экологическое право*. — 2022. — № 4. — С. 30—33.
5. *Мельников Н. Н.* Искусственный земельный участок как объект комплексного освоения и развития территорий // *Хозяйство и право*. — 2020. — № 8. — С. 10—21.
6. *Рыженков А. Я.* Правовой режим природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве: вопросы теории и практики // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2021. — № 6. — С. 67—72.

¹⁸ *Березин Д. А.* Признаки, характеризующие недвижимость // *Нотариус*. 2022. № 6. С. 10—13.





**Евгений Леонтьевич
МАКСИМОВ,**

доцент кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
evgmaks2009@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Рациональное использование и охрана земель сельскохозяйственного назначения: эколого-правовые проблемы

Аннотация. В статье предлагается рассмотреть проблемы обеспечения рационального использования и охраны важнейшей, по мнению автора, категории земель в составе земельного фонда России — земель сельскохозяйственного назначения. Данные земли играют определяющую роль в решении вопросов обеспечения населения страны продовольствием, в достижении целей продовольственной безопасности в современных условиях введения санкций против России со стороны недружественных стран. Автор отмечает наличие определенных правовых инструментов, нацеленных на достижение поставленной цели, — соответствующих источников российского права, деятельности определенных государственных органов власти, в том числе специально уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) в рассматриваемой сфере отношений, государственного механизма выявления, пресечения, наказания лиц, совершивших земельные правонарушения, повлекшие за собой ухудшение состояния сельхозземель и почвы, более того — сделавших невозможным использование таких земель по их целевому назначению. В статье приводятся данные, характеризующие состояние использования таких земель, выделяются основные негативные факторы, способствующие созданию такой ситуации. В результате анализа сложившейся ситуации с обеспечением надлежащего использования и охраны земель данной категории автор формулирует свои предложения по совершенствованию существующего механизма, направленного на обеспечение продовольственной безопасности России.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, правовой режим, рациональное использование и охрана земель, механизм государственного регулирования использования ценных земель, федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции, государственный земельный контроль (надзор), ответственность за земельные правонарушения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.072-080

EUGENII L. MAKSIMOV,

Assistant professor

of the Department of Environmental and Natural Resource Law

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

evgmaks2009@yandex.ru

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

Rational Use and Protection of Agricultural Land: Environmental and Legal Problems

Abstract. *The article proposes to consider the problems of ensuring the rational use and protection of the most important, according to the author, category of land in the Russian land fund — agricultural land. These lands play a decisive role in solving the issues of providing the country's population with food, in achieving food security goals in modern conditions of imposing sanctions on Russia by unfriendly countries. The author notes the existence of certain legal instruments aimed at achieving this goal — the relevant sources of Russian law, the activities of certain state authorities, including those specially authorized to exercise state control (supervision) in the sphere of relations under consideration, the state mechanism for identifying, suppressing, punishing persons who have committed land offenses that have led to the deterioration of agricultural land and soils, moreover, which made it impossible to use such lands for their intended purpose. In the article, the author provides data characterizing the state with the use of such lands, identifies the main negative factors contributing to the creation of such a situation. As a result of some analysis of the current situation with ensuring the proper use and protection of lands of this category, the author formulates his proposals for improving the existing mechanism aimed at achieving the goals of ensuring food security in Russia.*

Keywords: *agricultural lands, their legal regime, rational use and protection of lands, mechanism of state regulation of valuable lands, federal executive authorities of special competence, state land control (supervision), responsibility for land offenses.*

Обеспечение населения, граждан страны продовольствием, продуктами питания является актуальной задачей государства на всех этапах его социально-экономического развития. В России уделяется этой задаче определенное внимание, чему есть подтверждение в виде определенных и разнообразных механизмов государственного регулирования, включающих достаточно широкий набор инструментов, способствующих достижению указанной цели (и связанных с ней других целей).

При этом государство стремится обеспечить доступность для каждого гражданина пищевой продукции, достичь самообеспечения страны основными видами отечественной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Таково одно из направлений социально-экономической политики страны, закрепленной



в Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации¹. Продовольственная безопасность в ней определена как фактор сохранения государственности и суверенитета нашей страны.

Выделим среди отмеченных в Доктрине национальных интересов государства в рассматриваемой сфере такие, как восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предотвращение сокращения площадей таких земель, их рациональное использование, защиту от различных видов неблагоприятного воздействия. Для достижения целей продовольственной безопасности необходимо производить определенное количество сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, что возможно только при надлежащем, бережном использовании основного средства производства — земель сельскохозяйственного назначения.

Отметим тот непреложный факт, что «задачами государственного управления в области сельского хозяйства являются стабилизация и развитие агропромышленного производства, обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации, улучшение продовольственного обеспечения населения... защита отечественных товаропроизводителей в сфере агропромышленного производства»².

Определяя значение сельскохозяйственных земель, нельзя не согласиться с мнением уважаемого С. А. Боголюбова о необходимости изменения отношения к земле (части природных ресурсов) как к бесценному общему благу, публичному достоянию³.

На состояние продовольственной безопасности влияют определенные риски и угрозы, применительно к землям — это увеличение доли деградированных земель, а также снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения вследствие их нерационального использования в сельском хозяйстве.

Отмечая важность сохранения земель сельскохозяйственного назначения в надлежащем, пригодном для использования их продуктивных свойств виде, позволим себе обратиться к мнению советских ученых о том, что именно «государство является организатором рационального использования земли» и «организация государственного управления земельным фондом, определение структуры органов, правильное распределение компетенции между ними, установление соответствующих прав и обязанностей органов государственного управления земельным фондом оказывают самое существенное влияние на обеспечение рационального использования земли»⁴.

Актуальность обеспечения отечественным продовольствием населения России в необходимых объемах подтверждается в том числе наличием определенных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения

¹ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

² Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник. М. : Проспект, 2010. С. 459.

³ Боголюбов С. А. Землеустройство в системе мероприятий по охране земель и других природных ресурсов // Аграрное и земельное право. 2020. № 1. С. 29.

⁴ Аксенов Г. А., Башмаков Г. С., Кикоть В. А., Козырь М. И., Колбасов О. С., Краснов Н. И., Фомина Л. П. Земельное право : учебник для студентов юридических вузов и факультетов. М. : Юрид. лит., 1969. С. 258.

в рассматриваемой сфере. Так, напомним о существовании специального Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»⁵, который устанавливает правовые основы реализации государственной политики в сфере, связанной с производством сельскохозяйственной продукции.

Отметим одно из направлений такой политики — охрану сельскохозяйственных земель и повышение их плодородия.

Для планомерного осуществления всего комплекса мероприятий, направленных на достижение поставленной цели, разработана и действует специальная государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия⁶. Данная программа указывает на основные задачи — увеличение объемов производства продукции по растениеводству, животноводству и по пищевым продуктам, что, по нашему убеждению, невозможно без рачительного отношения к основному средству производства в сельском хозяйстве — земле.

Хочется отметить тот факт, что практически во всех документах стратегического планирования, утвержденных и действующих в нашей стране и посвященных решению вопросов производства продовольствия, затрагиваются вопросы использования соответствующих земель для этой цели — а именно сельскохозяйственных, определяются цели и задачи, отмечается важность решения соответствующих вопросов и необходимость устранения угроз.

Так, вопросам эффективного управления землями сельскохозяйственного назначения уделено внимание в правительственной Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года⁷. Как позитивную тенденцию отметим, что только за 2021 год в стране в результате осуществления определенных гидромелиоративных и введено в оборот почти 246 тыс. гектаров земель, что позволяет увеличить площади производства сельскохозяйственных культур (а следовательно, и увеличить количество производимого продовольствия).

Исследуя данную тему, обратимся к трудам коллег и, безусловно, согласимся с утверждениями о «необходимости совершенствования правового механизма, направленного на обеспечение охраны плодородных свойств земли и предотвращение уменьшения объемов земель сельскохозяйственного назначения, включая сельскохозяйственные угодья, установление механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота»⁸. Здесь учитывается особая ценность земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства в сельском хозяйстве, обеспечивающего получение товарной массы сельскохозяйственной продукции.

Следующим программным документом, играющим немаловажную роль в решении вопросов рационального использования сельхозземель, стала

⁵ СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 27.

⁶ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

⁷ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 сентября 2022 г. № 2567-р (СЗ РФ. 2022. № 38. Ст. 6481).

⁸ Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева [и др.]. М. : Проспект, 2023.



Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации⁹. Как важное положение Программы, подтверждающее тезис о необходимости рационального использования сельхозземель, отметим характеристику текущего состояния агропромышленного комплекса в части вовлеченности земель сельскохозяйственного назначения в оборот.

Так, за период с 2010 по 2020 г. в России произошло сокращение площади таких земель на 17,6 млн гектаров, или на 4,6 %. При этом среди таких земель остаются неиспользуемыми около 19,4 млн гектаров (5,1 % общей площади данной категории земель). На такое состояние в значительной мере оказали влияние процессы реорганизации коллективных хозяйств (выдача при этом земельных паев сотрудникам). Установлено, что площадь невостребованных земельных долей по состоянию на 2021 г. составляла 14,2 млн гектаров.

Другим фактором, негативно влияющим на рациональное использование сельскохозяйственных земель, является медлительность процессов разграничения государственности на сельхозземли. На 1 января 2021 г. было разграничено 33,5 млн гектаров из 254,1 млн гектаров, или 13 %.

Интенсивность использования находящихся в обороте земель сельскохозяйственного назначения постоянно увеличивается, что также создает риск достижения предела роста производства сельскохозяйственной продукции, и для минимизации этого риска требуются, с одной стороны, целенаправленные усилия по сохранению и повышению плодородия почв, а с другой — вовлечение в оборот новых земель сельскохозяйственного назначения.

Тревогу вызывает тот факт, что выбывшие из сельскохозяйственного оборота земли деградируют, и вновь возникают проблемы чересполосицы, вкрапливаний, вклиниваний. Данная проблема — вовлечение в эффективный оборот указанных земель — связана в том числе с состоянием мелиоративных сооружений. На 1 января 2021 г. мелиоративный фонд Российской Федерации составлял 9,47 млн гектаров, из них:

- 4,69 млн гектаров — орошаемые земли, из которых в сельскохозяйственном производстве фактически используются 3,96 млн гектаров;
- 4,78 млн гектаров — осушенные земли, из которых в сельскохозяйственном обороте используются 3,24 млн гектаров.

В ведении Министерства сельского хозяйства РФ и оперативном управлении учреждений по мелиорации земель находятся 38,5 тыс. сооружений федеральной собственности, включая 30,9 тыс. гидротехнических сооружений, в том числе 280 водохранилищ, 200 прудов, 38,7 тыс. километров водоподводящих и сбросных каналов, 3,2 тыс. километров защитных дамб и т.д.

450 гидротехнических сооружений (плотины водохранилищ, гидроузлы, защитные дамбы) относятся к опасным объектам, эксплуатация которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений».

Указанные данные приведены автором с целью демонстрации большого количества объектов, требующих внимания, и их влияния на достижение поставленной цели использования сельскохозяйственных земель наиболее эффективным способом.

⁹ Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. № 731 // СЗ РФ. 2021. № 21. Ст. 3583.

В обоснование вышеназванного тезиса укажем, что на мелиорированных землях, занимающих 7,9 % площади всех пахотных земель, производится до 50 % овощной, бахчевой продукции и картофеля, весь объем риса, около 20 % кормов для животноводства, а также другие виды продукции.

Для улучшения условий сельскохозяйственного производства на мелиорированных землях представляется необходимым решение достаточно большого комплекса задач, связанных с приведением гидротехнических сооружений в надлежащее техническое состояние, задач, обеспечивающих безопасную эксплуатацию таких сооружений.

Отметим, что в современных условиях при постановке вышеназванных задач по увеличению объемов производства сельскохозяйственной продукции, продовольствия возрастает значение государственного механизма контроля и надзора за соблюдением природоохранных мероприятий, в том числе применительно к использованию земель сельскохозяйственного назначения. В этой связи уместно обратиться к трудам специалистов и подчеркнуть вслед за ними как непреложный факт, что «земельный контроль — важнейшая функция управления и традиционная правовая мера, предусмотренная земельным законодательством»¹⁰.

Для дальнейшей характеристики состояния рассматриваемой функции укажем на действующее Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре)¹¹. Госземнадзор осуществляется от имени государства определенными органами — Росреестром, Россельхознадзором и Росприроднадзором.

Так, в 2021 г. одним из центральных надзорных органов в этой сфере — Росреестром было проведено более 40 000 плановых контрольных (надзорных) мероприятий. Кроме того, было проведено 177 292 внеплановых контрольных (надзорных) мероприятия.

В результате этих мероприятий было объявлено 8 890 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований. Отметим большое количество выявленных нарушений обязательных требований — 82 027.

При этом было возбуждено 41 517 дел об административных правонарушениях. За совершенные правонарушения были наложены административные штрафы на сумму 73 892,95 тыс. руб. Средний размер наложенного административного штрафа составил 168 тыс. руб.

Отметим деятельность Россельхознадзора по осуществлению государственного земельного надзора за соблюдением обязательных требований по улучшению земель, охране почв от негативных процессов, снижающих плодородие, другие связанные с этими задачами полномочия.

Сведения об осуществлении данной деятельности указанным органом можно найти в ежегодных докладах. Так, обратимся к Докладу Россельхознадзора о федеральном государственном земельном контроле (надзоре) за 2021 год¹² (далее — Доклад).

¹⁰ Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова [и др.]. М. : Проспект, 2015. С. 131.

¹¹ Утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1081 (СЗ РФ. 2021. № 28. Ст. 5511).

¹² URL: <https://mcx.gov.ru/> (дата обращения: 1 февраля 2023 г.).



За год указанным органом проведено более 12 тыс. проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. Вниманием надзорного органа было охвачено почти 13 тыс. субъектов. По результатам контрольных мероприятий выдано почти 10 тыс. предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований земельного законодательства, вынесено более 11 тыс. постановлений по делам об административных правонарушениях, привлечено к административной ответственности около 10 тыс. субъектов, среди которых подавляющее большинство правонарушителей — граждане (почти 8 тыс.).

В Докладе содержатся данные об устранении допущенных правонарушений. Так, исполнено более 3 тыс. предписаний об устранении нарушений законодательства, в результате чего устранено нарушений на общей площади более чем 330 тыс. гектаров. Можно предположить, что, соответственно, такое количество земель сельскохозяйственного назначения вновь используется в сельскохозяйственных целях.

Характеризуя ситуацию с соблюдением законодательства в сфере сельскохозяйственного землепользования, следует обратить внимание на некоторые виды правонарушений в области использования и охраны земель, весьма серьезные, по нашему мнению, правонарушения, существенно влияющие на качественное состояние сельхозземель. Уместно обратиться к классикам советского права, выводы которых о значимости соблюдения требований по рациональному использованию земель актуальны и сегодня. Так, А. Г. Аксененок писал: «Общественно вредное поведение правонарушителей направлено против требований, которые определяют порядок целесообразного использования земли для достижения наибольшего хозяйственного эффекта, полной отдачи материальных и иных благ обществу при сохранении полезных свойств земли и благоприятных природных условий в целом»¹³.

Основные нарушения обязательных требований земельного законодательства применительно к использованию земель сельскохозяйственного назначения — это зарастание участков сорной, древесной и кустарниковой растительностью. На долю таких правонарушений пришлось 88 % от общего количества земельных правонарушений, выявленных Россельхознадзором.

Кроме того, распространены случаи неиспользования земельных участков для ведения сельского хозяйства или иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности.

Добавим к этому образование нарушенных земель — утративших свою хозяйственную ценность в связи с нарушением почвенного покрова в результате производственной деятельности человека.

Как указано в Докладе, в 2021 г. на землях сельскохозяйственного назначения было выявлено 208 тыс. гектаров таких нарушенных земель, не пригодных для использования по целевому назначению. При этом общая площадь нарушенных земель по всем категориям составила более 1 млн гектаров.

Нарушения могут выражаться в разработке несанкционированных карьеров по добыче полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения, в образовании свалок отходов производства и потребления, загрязнении и

¹³ Аксененок А. Г. Обеспечение рационального использования земли // Советское государство и право. 1968. № 10. С. 12.

захламлении земельных участков отходами животноводства (навозом, пометом). Приведем один из многочисленных и характерных примеров таких нарушений.

Так, Общество осуществляет деятельность по выращиванию и откорму свиней. В процессе производственной деятельности предприятия образуется навоз, накопление которого осуществляется в лагунах (анаэробное сбраживание). Выдержанный в лагунах навоз в последующем вносится в поля утилизации в качестве удобрений.

В нарушение ст. 32 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁴, п. 5.2, 5.3, 5.5, 5.6 санитарных правил «Гигиенические требования к охране подземных вод от загрязнения» СП 2.1.5.1059-01¹⁵, п. 1.5, 2.4а санитарных правил «Организация и проведение производственного контроля за соблюдением санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» СП 1.1.1058-01¹⁶ на предприятии отсутствует производственный контроль за влиянием хозяйственной деятельности на качество подземных вод эксплуатируемых артезианских скважин.

В связи с выявленными нарушениями прокуратурой в отношении главного инженера Общества возбуждено дело об административном правонарушении в соответствии со ст. 8.41 КоАП РФ¹⁷, в отношении самого Общества возбуждены дела об административных правонарушениях в соответствии со ст. 6, 3, 8, 21 КоАП РФ.

Объект капитального строительства — свиноводческий комплекс введен в эксплуатацию на основании разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, выданного Министерством строительного комплекса, имеет положительное заключение государственной экспертизы. Нарушений градостроительного законодательства в ходе проверки не выявлено.

Общество осуществляло внесение выдержанного навоза (удобрения) на земельный участок сельскохозяйственного назначения, используемого на основании заключенного с местной администрацией договора аренды земельного участка.

Внесение на указанный земельный участок выдержанного навоза осуществлялось из лагун, накопление навозных масс в которых окончено только спустя 6 месяцев. Вместе с тем, согласно п. 3. 1 положительного заключения государственной экспертизы, опорожнение лагун осуществляется по истечению 8 месяцев анаэробного сбраживания.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о нарушении п. 5.1 Ветеринарно-санитарных правил подготовки к использованию в качестве органических удобрений навоза, помета и стоков при инфекционных и инвазионных болезнях животных и птицы, утвержденных Минсельхозпродом РФ 4 августа 1997 г. № 13-7-2/1027¹⁸, п. 1 ст. 39, ст. 51 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁹.

¹⁴ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

¹⁵ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ СПС «КонсультантПлюс».



При этом отметим наличие достаточно строгих санкций за указанные выше правонарушения. Так, несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при размещении отходов животноводства (ч. 4 ст. 8.2.3 КоАП РФ) влечет наложение административного штрафа на юридических лиц от 500 тыс. до 700 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Обширная практика рассмотрения судами дел о нарушении требований земельного законодательства также подтверждает указанный вывод.

Подводя итог, отметим тот факт, что при всей важности и ценности земель сельскохозяйственного назначения часты случаи причинения им вреда, что, в свою очередь, делает невозможным использование такого ценного компонента окружающей человека среды по целевому назначению для выращивания культурных растений и производства сельскохозяйственной продукции, что несет угрозу продовольственной безопасности.

Такая негативная тенденция в отношении земель сельхозназначения сохраняется длительное время. Это ставит вопросы применения и реализации более эффективного механизма государственного контроля и надзора, центральным элементом которого, по нашему мнению, должен являться механизм пресечения правонарушений и привлечения к ответственности с наложением санкций, с обеспечением действительных выплат штрафов, возмещения вреда.

По нашему мнению, только угроза (причем угроза реальная, реализуемая) и осознание неотвратимости наказания в виде существенных материальных потерь, а в ряде случаев — приостановления (прекращения) деятельности принудит субъектов хозяйственной деятельности соблюдать установленные требования по обеспечению рационального использования и охраны ценных для России земель сельскохозяйственного назначения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аксенонок Г. А. Обеспечение рационального использования земли // Советское государство и право. — 1968. — № 10.
2. Аксенонок Г. А., Башмаков Г. С., Кикоть В. А., Козырь М. И., Колбасов О. С., Краснов Н. И., Фомина Л. П. Земельное право : учебник для студентов юридических вузов и факультетов. — М. : Юрид. лит., 1969.
3. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева [и др.]. — М. : Проспект, 2023. — 216 с.
4. Боголюбов С. А. Землеустройство в системе мероприятий по охране земель и других природных ресурсов // Аграрное и земельное право. — 2020. — № 1.
5. Земельное право : учебник для бакалавров / Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова [и др.]. — М. : Проспект, 2015.
6. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник. — М. : Проспект, 2010.

О правовом режиме прибрежных территорий

Аннотация. В статье анализируется правовой режим прибрежных территорий — территорий, прилегающих к водным объектам, использование которых непосредственно оказывает влияние на состояние водных объектов и (или) связано с использованием самих водных объектов. Показано публичное значение прибрежных территорий, выделены факторы, обуславливающие содержание правового режима земель и земельных участков на прибрежных территориях. Рассмотрены особенности зонирования прибрежных территорий в зависимости от целей и задач правового регулирования отношений, связанных с различными видами водопользования и обеспечением публичных интересов. Показан комплексный характер правового регулирования использования и охраны земель и земельных участков на прибрежных территориях, выявлены актуальные проблемы установления и реализации их правового режима. Особое внимание уделено правовому режиму береговой полосы водных объектов, а также изменениям санитарно-эпидемиологического законодательства в части правовой охраны водных объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения.

Проанализированы тенденции изменения водного, транспортного, экологического, санитарно-эпидемиологического и других смежных отраслей законодательства, устанавливающих требования к использованию прибрежных территорий. На основании анализа действующего законодательства и материалов судебной практики сделаны выводы о необходимости совершенствования правового регулирования использования и охраны прибрежных территорий путем конкретизации действующих правовых механизмов и гармонизации водного и смежного законодательства.

Ключевые слова: прибрежные территории, зонирование территорий, водоохранная зона, прибрежная защитная полоса, береговая полоса водных объектов, зоны подтопления и затопления, лечебный пляж, зона санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, зоны с особыми условиями использования территории, правовой режим, ограничения использования земельных участков, Водный кодекс РФ, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Земельный кодекс РФ.



Ольга Александровна РОМАНОВА,

доцент кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент
romanova_85@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.081-091

OLGA A. ROMANOVA,

Associate Professor of the Department of
Environmental and Natural Resources
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
Romanova_85@inbox.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

About the legal regime of coastal territories

Abstract. *In the article the legal regime of coastal territories — territories adjacent to water bodies, the use of which directly affects the state of water bodies and / or is associated with the use of the water bodies themselves is analysed. The public importance of coastal territories is shown, the factors that determine the content of the legal regime of lands and land plots in coastal territories are highlighted. The features of zoning of coastal territories depending on the goals and objectives of the legal regulation of relations connected with various types of water use and ensuring public interests are considered. The cross-cutting nature of the legal regulation of the use and protection of lands and land plots in the coastal territories is shown, the actual problems of establishing and implementing their legal regime are identified. Particular attention is paid to the legal regime of the foreshore, as well as changes in the sanitary and epidemiological legislation in terms of legal protection of water bodies that are sources of drinking water supply.*

Trends in water, transport, environmental, sanitary-epidemiological and other related branches of legislation that establish requirements for the use of coastal territories are analyzed. Based on the analysis of the current legislation and materials of judicial practice, conclusions about the need to improve the legal regulation of the use and protection of coastal territories by specification of the existing legal mechanisms and harmonizing water and related legislation were drawn.

Keywords: *coastal territories, zoning of territories, water protection zone, coastal protective strip, foreshore, areas of flooding, medical beach, sanitary protection zones of drinking water sources, zones with special conditions of use of the territory, legal regime, restrictions on land use, Water code of the Russian Federation, Code of Inland Water Transport of the Russian Federation, Land Code of the Russian Federation.*

Прибрежные территории всегда были привлекательны для жизнедеятельности человека. Доступность водных ресурсов является необходимым условием не только для проживания человека, но и для осуществления многих видов хозяйственной и иной деятельности — сельскохозяйственной, транспортной, промышленной, оздоровительной, рекреационной и др.

Немаловажное значение для рыночной привлекательности прибрежных территорий имеет и ландшафтная, эстетическая составляющая. Как правило,

прилегающие к водным объектам земли очень живописны. Однако любая человеческая деятельность на прибрежных территориях может оказывать негативное влияние на состояние водных объектов, приводя к их загрязнению и деградации, что вызывает необходимость установления ограничений использования таких земель и специальных требований к осуществлению разрешенных видов деятельности.

Непосредственная близость водных объектов обуславливает основные особенности использования прибрежных территорий, которые заключаются прежде всего в необходимости обеспечения использования и охраны самих водных объектов, а также защиты населения и прилегающих территорий от негативного воздействия вод — подтоплений, затоплений, размывов берегов и т.п.

Принципиальное значение для возможности использования прибрежных территорий имеют их физико-географические особенности, тесная геоморфологическая и гидрологическая связь с водными объектами, а также публичное значение самих водных объектов.

Многофункциональность и публичное значение водных объектов в совокупности с привлекательностью прибрежных территорий обуславливают разнонаправленный и комплексный характер правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием земель и земельных участков на прибрежных территориях. Это позволяет выделить основные факторы и задачи правового регулирования, определяющие специфику правового режима прибрежных территорий:

- с учетом непосредственного воздействия на состояние водных объектов любой хозяйственной и иной деятельности на прибрежных территориях основная экологическая задача правового регулирования использования земель и земельных участков в их границах должна заключаться в обеспечении охраны водных объектов от загрязнения, засорения и истощения;
- поскольку осуществление практически всех видов водопользования невозможно без непосредственного использования частей прибрежной территории, ее правовой режим также должен быть направлен на обеспечение беспрепятственного и безопасного осуществления каждого вида водопользования, осуществляемого на конкретном водном объекте (его части) с учетом специфики вида водопользования;
- ограничение использования таких территорий для определенных целей, особенно связанных со строительством, должно предусматриваться в целях предотвращения негативного воздействия поверхностных вод и обеспечения экологической безопасности населения;
- конституционное значение водных объектов как основы жизни и деятельности человека определяет их правовой статус в качестве объектов общего пользования, что влечет необходимость обеспечивать свободный доступ любого человека к таким водным объектам.

На правовой режим прибрежных территорий могут также влиять: специальный статус водного объекта как особо охраняемого природного объекта (например, озеро Байкал); отнесение объекта к источникам питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; к внутренним водным путям, к водным объектам рыбохозяйственного значения; местонахождение водного объекта (например, в границах



особо охраняемой природной территории, лечебно-оздоровительной местности или курорта, в границах населенного пункта, лесничества).

Таким образом, в зависимости от целей использования и охраны водного объекта правовой режим примыкающих к нему прибрежных территорий может устанавливаться в совокупности различными отраслями законодательства — водным, земельным, экологическим, транспортным, санитарно-эпидемиологическим, градостроительным, рыбохозяйственным и иными законодательствами, содержащими свои требования к осуществлению видов деятельности, связанных с использованием водных объектов и (или) осуществляемых на прибрежных территориях.

Такое многозадачное регулирование отношений, связанных с использованием прибрежных территорий, не может не создавать конфликтов как на уровне правового регулирования (несогласованность требований различных отраслей законодательства), так и при реализации правовых норм, о чем наглядно свидетельствуют многочисленные примеры правоприменительной и судебной практики.

Основным правовым способом регулирования правового режима прибрежных территорий в настоящее время является зонирование, посредством которого устанавливаются общие и специальные требования к использованию земель и земельных участков и осуществлению разрешенных видов деятельности на прибрежных территориях. Зонирование прибрежных территорий осуществляется путем установления зон с особыми условиями использования территории (далее — ЗОУИТ)¹, каждая из которых имеет свои особенности правового режима в зависимости от вида и цели установления.

Установление ЗОУИТов осуществляется независимо от категории земель, к которой могут относиться прибрежные территории. С момента вступления в силу действующего Водного кодекса РФ (01.01.2007) прибрежные территории в границах водоохранных зон были исключены из земель водного фонда, к которым были отнесены непосредственно водопокрытые земли в границах водных объектов. Исключение из земель водного фонда всех прибрежных территорий в целом было направлено на ослабление их правового режима с целью расширения возможностей их использования, что диктуется экономическими причинами и интересами конкретных лиц, но, несомненно, привело к снижению уровня охраны водных объектов и защиты публичных интересов в сфере водных отношений.

По существу, земли водного фонда превратились в юридическую фикцию, поскольку к ним теперь относятся земли, на которых находятся поверхностные водные объекты, и то при условии, что они не находятся полностью на землях других категорий. Данная формулировка понятия земель водного фонда была введена Федеральным законом от 11.06.2021 № 163-ФЗ² в целях упрощения

¹ Подробнее о правовой природе ЗОУИТов см.: Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима): учебно-практическое пособие / Е. А. Галиновская, Е. С. Болтанова, Г. А. Волков [и др.] ; отв. ред. Е. А. Галиновская. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2019. С. 22—37.

² Федеральный закон от 11.06.2021 № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законода-

использования водных объектов и их частей для осуществления аквакультуры, но представляется крайне неудачной, создающей существенную правовую неопределенность при квалификации статуса водных объектов и их правового режима, не говоря уже о прилегающих к ним прибрежных территориях, на что уже обращается внимание учеными-экологами³.

Таким образом, с юридической точки зрения прибрежные территории в настоящее время представляют собой совокупность ЗОУИТов, в пределах которых законодательством устанавливается особый правовой режим, направленный на обеспечение определенных видов водопользования и охраны водных объектов. Для правильного применения законодательства на практике важно понимать, что все прибрежные ЗОУИТы имеют одну общую границу со стороны водного объекта — береговую линию (границу) водного объекта, но разную ширину. Соответственно, они «накладываются» друг на друга на прилегающей к водному объекту части территории. При этом часть из них носит общий и постоянный характер и устанавливается для всех прибрежных территорий, а часть — носит специальный характер, и их установление связано со статусом водного объекта или особенностями его использования.

К первым (постоянным или обязательным) зонам относятся водоохранные зоны с прибрежными защитными полосами и береговые полосы водных объектов, устанавливаемые Водным кодексом РФ (далее — ВК РФ); ко вторым — зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, рыбохозяйственные заповедные зоны, охранные зоны для гидроэнергетических объектов и др.

Каждая из зон, как уже указывалось выше, имеет свои особенности правового режима в части ограничения или запрета различных видов деятельности, а также ограничения оборота земельных участков, образуемых в границах каждой зоны. Наложение правового режима различных зон создает правовые коллизии, которые не всегда однозначно разрешаются на практике, в том числе судебной. При этом часто ограничения, устанавливаемые различными зонами, дублируют друг друга или, что еще хуже, противоречат друг другу, создавая правовую неопределенность.

Такой комплексный и при этом не вполне согласованный между различными отраслями законодательства характер регулирования правоотношений на прибрежных территориях порождает на практике многочисленные проблемы правоприменения и массовые нарушения правового режима земель и земельных участков, о чем свидетельствуют судебная практика и практика осуществления государственного контроля (надзора).

Следует, однако, отметить, что распространенные нарушения требований законодательства на прибрежных землях вызваны не только сложностью правового регулирования, но и сложившимися в нашем государстве обычаями и

тельные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

³ См. *Краснова И. О.* Понятие «водный объект» в контексте правового режима земель водного фонда // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. О. А. Романова. М. : РГ-Пресс, 2022. С. 48—55.



традициями использования земельных участков на берегах водных объектов, а также недостаточной эффективностью контрольно-надзорной деятельности органов власти и исполнительного производства, что не раз отмечалось специалистами в научной литературе⁴.

Особенно это касается правового режима береговой полосы водного объекта — полосы земли вдоль береговой линии (границы) водного объекта, которая традиционно устанавливается ВК РФ для целей обеспечения всем гражданам беспрепятственного бесплатного пользования государственными и муниципальными водными объектами для личных и бытовых нужд⁵. Правовым средством реализации данного права как раз и выступает правовой режим береговой полосы.

Статья 6 ВК РФ гарантирует право каждому гражданину пользоваться береговой полосой без использования транспортных средств для передвижения и пребывания около водных объектов, включая любительское рыболовство и причаливание плавучих средств. Следует отметить, что береговая полоса формально не включена в перечень ЗОУИТов в ст. 105 ЗК РФ, однако по своей правовой природе несомненно является таковой.

Назначение береговой полосы обеспечивать свободный доступ к водным объектам общего пользования обуславливает отнесение всех земель / земельных участков в границах береговой полосы к землям (территориям) общего пользования, приватизация которых запрещена Земельным кодексом РФ⁶.

Земельные участки в пределах береговой полосы могут предоставляться в аренду различным лицам, и прежде всего для целей, связанных с использованием водных объектов, однако конкретных указаний, для каких видов деятельности могут быть использованы земельные участки в границах береговой полосы, ВК РФ не содержит, оставляя это на усмотрение органов власти, уполномоченных на распоряжение государственными землями. Земельный кодекс РФ в целях соблюдения режима общего пользования при аренде соответствующих земельных участков содержит только обязательное условие в договоре аренды земельного участка в виде запрета арендатору ограждать арендованный участок и препятствовать свободному доступу всех физических лиц к водному объекту (ч. 4 ст. 39.8 ЗК РФ)⁷.

Специальные требования к использованию береговой полосы водных объектов, которые отнесены к внутренним водным путям, устанавливаются Кодексом внутреннего водного транспорта РФ (далее — КВВТ). Исторически береговая полоса в КВВТ устанавливалась самостоятельно и традиционно именовалась бечевником (от слова «бечева», с помощью которой бурлаки тянули по рекам баржи)⁸.

⁴ См.: *Васильева М. И.* О правовом обеспечении доступности водных объектов и береговых полос для граждан // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 30.

⁵ ВК РФ. П. 6 ст. 6.

⁶ ЗК РФ. Ч. 8 ст. 27.

⁷ Указанная статья устанавливает особенности договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

⁸ Установление бечевников по обоим берегам рек общего пользования для нужд судоходства и сплава предусматривалось официально еще в дореволюционном законодательстве. См.: *Флексор Д.* Действующее законодательство по водному праву : система-

Федеральным законом от 02.07.2021 № 300-ФЗ⁹ статья 10 КВВТ была приведена в соответствие с действующим водным, земельным и градостроительным законодательствами и теперь корректно устанавливает особенности использования береговой полосы водных объектов в целях обеспечения судоходства.

Общий правовой режим береговой полосы как территории общего пользования, установленный водным и земельным законодательствами, противоречит в ряде случаев необходимости обеспечивать безопасность граждан при осуществлении определенных видов деятельности и (или) эксплуатации различных объектов на прибрежных территориях, что приводит к необходимости ограничения свободного доступа граждан к водному объекту. Это касается, например, эксплуатации гидротехнических сооружений, использования территорий грузовых портов, гидрометеорологических станций и др. Однако случаи и условия ограничения общего доступа к водным объектам в ВК РФ не указаны (кроме возможности установления временных ограничений, связанных с охраной жизни людей на водных объектах), поэтому в правоприменительной практике отсутствует единообразие в толковании и реализации правового режима береговой полосы.

Особой актуальностью отличаются нерешенные правовые проблемы, возникающие при организации и эксплуатации пляжей, для размещения которых, как правило, предоставляются в аренду земельные участки в границах береговой полосы.

Пляж¹⁰ является объектом туристско-рекреационной деятельности, его организация и содержание регулируются в основном градостроительным, санитарно-эпидемиологическим и туристским законодательствами¹¹. Располагаются пляжи, как правило, в границах береговой полосы и, соответственно, не должны нарушать режим общего пользования. Однако на практике нередки случаи ограждения территории пляжа субъектами туристско-рекреационной или лечебно-оздоровительной деятельности, которым часть береговой полосы предоставлена для организации пляжа и оказания соответствующих услуг гражданам.

тический сборник узаконений. Изд. 2-е, испр. и доп. СПб., 1910. С. 443. Подробнее об истории бечевников см.: *Сиваков Д. О. Правовой режим земель водного фонда* : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 92.

⁹ Федеральный закон от 02.07.2021 № 300-ФЗ «О внесении изменений в статью 10 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации и статьи 39.33 и 39.34 Земельного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ В ГОСТ Р 57617-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Объекты отдыха, развлечения, культуры и спорта на открытой водной поверхности и их инфраструктура. Термины и определения» дано понятие пляжа как «участка побережья естественного или искусственного водоема с прибрежными водами (акваторией), оборудованного и пригодного для организованного отдыха, купания и приема оздоровительных и профилактических процедур».

¹¹ См., например: приказ Ростуризма от 08.09.2020 № 287-Пр-20 «Об утверждении Правил классификации горнолыжных трасс, классификации пляжей»; приказ Минкультуры России от 11.07.2014 № 1215 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями».



Уполномоченные органы власти активно предпринимают меры по освобождению береговой полосы водных объектов от всяческих заграждений и ограничений свободного доступа к водным объектам. Однако не все попытки восстановить свободный доступ к водным объектам на территориях пляжей оказываются удачными, в случаях квалификации пляжей в качестве так называемых «лечебных пляжей» суды признают законность ограничения свободного доступа на их территории¹².

Понятие лечебного пляжа и требования к его организации и содержанию до 2021 г. были установлены СанПиН № 4060-85 «Лечебные пляжи. Санитарные правила устройства, оборудования и эксплуатации», утвержденными Главным государственным санитарным врачом СССР 26.12.1985! Данный документ активно применялся судами при вынесении решений и был признан утратившим силу только в связи с изданием постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 04.12.2020 № 42 «О признании недействующими на территории Российской Федерации отдельных актов СССР».

В настоящее время понятие лечебного пляжа в действующем законодательстве отсутствует, но термин «лечебный пляж» тем не менее употребляется в различных документах, в том числе в новых санитарных нормах и правилах СанПиН 2.1.3684-21¹³. Представляется, что данный пробел в законодательстве в части правового режима лечебных пляжей должен быть восполнен.

При этом вызывает сомнение обоснованность установления особых санитарно-эпидемиологических требований к пляжам, которые используются лечебно-оздоровительными организациями, в отличие от пляжей, предназначенных для всех остальных граждан. На наш взгляд, единственным исключением из режима общего пользования пляжей в границах береговой полосы должны быть пляжи, организованные на территориях детских оздоровительных лагерей в целях обеспечения безопасности находящихся в них детей¹⁴.

В отношении всех остальных прибрежных территорий в последние годы в целом прослеживается тенденция к ослаблению ограничений использования находящихся в их границах земель и земельных участков и исключению дублирования требований в различных актах по отношению к совпадающим по месторасположению территориям. Прежде всего это касается водоохраных

¹² См., например: определение Верховного Суда РФ от 15.08.2019 № 308-ЭС19-13403 по делу № А32-28728/2018 ; определение Верховного Суда РФ от 19.04.2018 № 308-ЭС18-4247 по делу № А32-9331/2017 ; определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.07.2012 № ВАС-9784/12 по делу № А32-35157/2009.

¹³ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий»».

¹⁴ См., например: определение Верховного Суда РФ от 15.08.2019 № 308-ЭС19-13403 по делу № А32-28728/2018.

зон с прибрежными защитными полосами, зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения и зон, связанных с рыбохозяйственной деятельностью.

Правовой режим водоохранных зон, которые являются традиционной мерой правовой охраны водных объектов от загрязнения, многократно обсуждался научным сообществом, включая автора настоящей статьи¹⁵. Как правило, произошедшие изменения режима водоохранных зон в действующем водном законодательстве подвергаются во многом справедливой критике, поскольку установленные ст. 65 ВК РФ общие ограничения использования земель в их границах не способны обеспечить надлежащую охрану водных объектов от загрязнения и других негативных изменений водных и прибрежных экосистем, на что указывают и специалисты в области естественных наук — гидрологии, гидробиологии, геоморфологии¹⁶.

Особенно острой, неурегулированной проблемой остается предотвращение так называемого диффузного загрязнения водных объектов из неорганизованных источников загрязнения с поверхностным и подземным стоком, основная часть которого поступает как раз с прибрежных территорий.

Следует признать, что решение данной проблемы связано с серьезными затруднениями организационно-правового и научного характера, однако на ее преодоление должны быть направлены усилия научного сообщества и государства, поскольку адекватное и научно обоснованное регулирование землепользования на прибрежных территориях является важнейшей правовой мерой охраны водных объектов от их деградации.

Существенные изменения претерпевают и санитарно-эпидемиологические требования к прибрежным территориям водных объектов, являющихся источниками питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения, установленные в соответствии с СанПиН 2.1.4.1110-02¹⁷, прекращают свое существование

¹⁵ См., например: *Боголюбов С. А.* Зигзаги в установлении водоохранных зон и законодательном регулировании их режима // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации. С. 5—10 ; *Цаплина А. М.* Эколого-правовые проблемы формирования и функционирования водоохранных зон // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 3. С. 177—184 ; *Sivakov D. O.* Russian water law : Monograph. Moscow : PPC «Maska», 2017 ; *Романова О. А.* Правовое регулирование водоохранных зон // Аграрное и земельное право. 2008. № 6 (42). С. 85—90.

¹⁶ См., например: Диффузное загрязнение водных объектов: проблемы и решения : монография / под рук. В. И. Данилова-Данильяна. М., 2020. С. 512 ; *Данилов-Данильян В. И., Веницианов Е. В., Беляев С. Д.* Некоторые проблемы снижения загрязнения водных объектов от диффузных источников // Водные ресурсы. 2020. Т. 47. № 5. С. 493—502 ; *Шапоренко С. И.* Сбросы загрязненных сточных вод водопользователями и диффузное загрязнение — две стороны проблемы устойчивого землепользования // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации. С. 122—133.

¹⁷ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.03.2002 № 10 «О введении в действие Санитарных правил и норм “Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02”»



01.01.2025 в связи с изданием уже упоминавшегося выше постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3.

Вместо зон санитарной охраны источников водоснабжения данным постановлением будут введены конкретные санитарно-эпидемиологические требования к территориям, объектам, видам деятельности и т.д. Эффективность и обоснованность такого подхода оценивать пока рано, но следует признать, что эффективность установления зон санитарной охраны на практике оказалась крайне низкой, о чем наглядно свидетельствует правоприменительная и судебная практика, фиксирующая массовые нарушения режима данных зон, особенно в части их застройки.

В части охраны среды обитания ценных водных биоресурсов, имеющих рыбохозяйственное значение, также произошли существенные изменения. С 01.01.2022 утратила силу ст. 48 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», устанавливающая рыбоохранные зоны¹⁸. Теперь данным Законом предусмотрена возможность установления на прибрежных территориях водного объекта рыбохозяйственного значения только рыбохозяйственной заповедной зоны.

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать вывод, что правовой режим прибрежных территорий представляет собой сложное комплексное правовое явление, представляющее собой совокупность общих и специальных норм, устанавливающих особенности осуществления землепользования в зависимости от целей регулирования.

Множественность отраслей законодательства, участвующих в формировании правового режима прибрежных территорий, приводит к дублированию и несогласованности требований к их использованию, что существенно снижает эффективность правового регулирования соответствующих отношений и приводит к массовым нарушениям законных прав частных лиц и публичных интересов при использовании прибрежных территорий и водных объектов. Многие требования к использованию прибрежных территорий недостаточно научно обоснованы и неадекватны поставленным целям правового регулирования, в недостаточной степени обеспечены действенными механизмами их реализации, включая юридическую ответственность.

Активно реализуемая в российском законодательстве тенденция уменьшения количества дублируемых зон с особыми условиями использования прибрежных территорий и снижения требований к их использованию не должна приводить к ослаблению правовой охраны водных объектов, нарушению конституционных прав граждан и публичных интересов.

Представляется, что дальнейшее развитие правового регулирования землепользования на прибрежных территориях должно быть направлено на совершенствование и конкретизацию требований к их использованию непосредственно в

(с изм. от 25.09.2014) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 19.

¹⁸ Федеральный закон от 30.12.2021 № 445-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ВК РФ, они должны прежде всего полноценно обеспечивать сохранение благоприятного состояния водных объектов, водных ресурсов и водных экосистем как базовой основы жизни и деятельности каждого человека, общества и государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие для магистров / отв. ред. О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева. — М. : Проспект, 2020.
2. Боголюбов С. А. Зигзаги в установлении водоохранных зон и законодательном регулировании их режима // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. О. А. Романова. — М. : РГ-Пресс, 2022. — С. 5—10.
3. Васильева М. И. О правовом обеспечении доступности водных объектов и береговых полос для граждан // Правовые вопросы недвижимости. — 2013. — № 1.
4. Данилов-Данильян В. И., Веницианов Е. В., Беляев С. Д. Некоторые проблемы снижения загрязнения водных объектов от диффузных источников // Водные ресурсы. — 2020. — Т. 47. — № 5. — С. 493—502.
5. Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима) : учебно-практическое пособие / Е. А. Галиновская, Е. С. Болтанова, Г. А. Волков [и др.] ; отв. ред. Е. А. Галиновская. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2019.
6. Краснова И. О. Понятие «водный объект» в контексте правового режима земель водного фонда // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. О. А. Романова. — М. : РГ-Пресс, 2022. — С. 48—55.
7. Романова О. А. Правовое регулирование водоохранных зон // Аграрное и земельное право. — 2008. — № 6 (42). — С. 85—90.
8. Шапоренко С. И. Сбросы загрязненных сточных вод водопользователями и диффузное загрязнение — две стороны проблемы устойчивого землепользования // Организационно-правовое обеспечение устойчивого водопользования в Российской Федерации : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. О. А. Романова. — М. : РГ-Пресс, 2022. — С. 122—133.
9. Цаплина А. М. Эколого-правовые проблемы формирования и функционирования водоохранных зон // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — № 3. — С. 177—184.
10. Sivakov D. O. Russian water law : Monograph. — Moscow : PPC «Maska», 2017.



**Денис Вадимович
СПИРИДОНОВ,**

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

Трансформация участия зарубежных компаний в сфере российского недропользования

Аннотация. Распад Советского Союза ознаменовал прекращение работы жесткой распределительной системы недропользовательских квот, на основе предусмотренных командной экономикой плановых показателей добычи полезных ископаемых. С начала 1990-х гг. в нашей стране началось активное привлечение иностранных компаний в сферу недропользования. Целью этого процесса было использование зарубежных инвестиций, специалистов и оборудования для развития прибыльной и востребованной отрасли. Однако совместные предприятия и проекты того времени, к сожалению, нередко наносили ущерб национальным интересам Российской Федерации.

В начале 2000-х гг. началось активное совершенствование российского законодательства в сфере недропользования, земельных отношений и экологической безопасности. Это было обусловлено как вопросами экономической безопасности России, так и необходимостью реагирования на недружественную политику со стороны ряда западных государств.

Специальная военная операция, начавшаяся 24.02.2022, и последовавшие за ней санкции со стороны многих мировых государств в отношении Российской Федерации заставили отечественного законодателя кардинально поменять подход к предоставлению права пользования недрами в России. В рамках контрсанкций и действий по защите российской экономики доступ иностранным компаниям к российским недрам оказался фактически закрыт. Кроме того, все иностранные компании обязали пройти перерегистрацию в соответствии с российским законодательством либо покинуть российский рынок, отказавшись от своих активов в пользу отечественных компаний. В такой ситуации необходимы тщательный анализ и оценка правомерности действий российских властей, которые многие западные страны уже поспешили назвать не иначе как национализацией иностранных активов.

Ключевые слова: недропользование, национализация, иностранные инвестиции, золотодобыча, санкции, СПП, нефтегазовая отрасль.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.092-100

DENIS V. SPIRIDONOV,

Assistant professor

*of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)*

dvspiridonov@msal.ru

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

Transformation of the Participation of Foreign Companies in the Sphere of Russian Subsoil Use

Abstract. *The collapse of the Soviet Union marked the termination of the rigid distribution system of subsurface user quotas, based on the planned indicators of mineral extraction provided by the command economy. Since the beginning of the 1990s, active involvement of foreign companies in the field of subsoil use has begun in our country. The purpose of this process was to use foreign investments, specialists and equipment to develop a profitable and in-demand industry. However, joint ventures and projects of that time, unfortunately, often harmed the national interests of the Russian Federation. In the early 2000s, the active improvement of Russian legislation in the field of subsoil use, land relations and environmental safety began. This was due to both issues of Russia's economic security and the need to respond to unfriendly policies from a number of Western states.*

The special military operation on 02/24/2022 and the subsequent sanctions by many world states against the Russian Federation forced the domestic legislator to radically change the approach to granting the right to use mineral resources in Russia. As part of counter-sanctions and actions to protect the Russian economy, foreign companies' access to the Russian subsoil was actually closed. In addition, all foreign companies were obliged to re-register in accordance with Russian legislation or leave the Russian market, abandoning their assets in favor of domestic companies. In such a situation, a thorough analysis and assessment of the legality of the actions of the Russian authorities is necessary, which many Western countries have already hastened to call nothing else than the nationalization of foreign assets.

Keywords: *Subsoil use, nationalization, foreign investment, gold mining, sanctions, PSA, oil and gas industry.*

Национализация зарубежного имущества как явление не является новым для Российского государства. Так, более ста лет назад в ноябре 1917 г., сразу после Октябрьской революции, II Съезд советов объявил о национализации не только объектов промышленности и торговли, но и всех природных ресурсов, включая недра, полезные ископаемые, лесные и водные ресурсы и т.д.¹ Отметим, что в период монархии значительная часть

¹ Декрет II Всероссийского съезда советов рабочих и солдатских депутатов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле».

предприятий горной промышленности России находилась в руках иностранного капитала, владельцы которого, зачастую будучи монополистами, вели хищническую разработку самых богатых месторождений угля, нефти и ценных металлов Российской империи.

Теперь же частная собственность была упразднена, а единственным собственником признавалось Советское государство и, следовательно, советский народ. В течение следующих трех лет почти все имущество частных лиц и иностранных компаний было обращено в государственную собственность.

В 1927 г. постановлением ЦИК и СНК СССР было утверждено Горное положение Союза ССР², в соответствии с которым право горного промысла (недропользования) могло быть предоставлено всем гражданам и юридическим лицам. Горный закон также предоставлял права на пользование недрами иностранцам и допущенным к деятельности на территории СССР иностранным юридическим лицам, однако с разрешения Совета народных комиссаров СССР в каждом отдельном случае, хотя данная норма, по сути, действовала и до принятия этого документа.

Так, говоря о сфере недропользования, можно отметить крупную концессию на добычу золота в Бодайбинском районе Иркутской области, выданную в 1925 г. Правительством СССР английской компании «Лена-Голдфилдс» сроком на 30 лет (иностранные инвестиции в проект составили около 13 млн рублей).

Однако данный случай был, скорее, исключением из правил. К началу 1930-х гг. экономика СССР начала переход на «замкнутый контур» работы, без какого-либо участия иностранцев. Как пример — в 1928 г. были отвергнуты предложения американских компаний «Форд» и «Дженерал Моторс» о создании совместных предприятий на территории Советского Союза. Разработка недр не стала исключением и перешла полностью в ведение государственных организаций, декларируемые возможности пользования недрами для частных лиц, как отечественных, так и зарубежных, остались только на бумаге. Вышеупомянутая «золотая» концессия «Лена-Голдфилдс» была отозвана в 1930 г.

Такое положение дел сохранялось до второй половины 1980-х гг., когда в процессе «перестройки» советской экономики начали открываться границы для иностранных инвесторов и промышленников. 13 января 1987 г. изданы Указ Президиума Верховного совета СССР и постановление Совета министров СССР «О совместном предпринимательстве и совместных хозяйственных объединениях»³, которые устанавливали льготные режимы по налогообложению и таможенным сборам для совместных предприятий. А в конце 1990 г. выходят Указ Президента СССР «Об иностранных инвестициях в СССР»⁴ и Основы законодательства

² Горное положение Союза ССР (утв. постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 9 ноября 1927 г.) (утр. силу) // СЗ СССР. 1927. № 68. Ст. 688.

³ Указ Президиума Верховного совета СССР от 13 января 1987 г. «О совместном предпринимательстве и совместных хозяйственных объединениях» // Ведомости Верховного совета СССР. 1987. № 26. Ст. 390.

⁴ Указ Президента СССР от 26 октября 1990 г. № УП-942 «Об иностранных инвестициях в СССР» (утр. силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР от 31 октября 1990 г. № 44. Ст. 944.

об инвестиционной деятельности в СССР⁵, которые послужили правовой базой для принятия нормативных правовых актов об иностранных инвестициях в союзных республиках. В России таким документом стал Закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 4 июля 1991 г.⁶

Начало тотальной приватизации и акционирования государственных предприятий, а также принятие Закона РФ «О недрах»⁷ привело к тому, что недропользователями стали выступать акционерные общества и частные лица. В случае отсутствия каких-либо законодательных ограничений, права на пользования недрами могли получать и иностранные компании. При этом изначальные ограничения для иностранных недропользователей были минимальны. Так, первоначальная редакция Закона РФ «О недрах» содержала лишь одну заградительную норму, которая устанавливала, что пользователями недр для добычи радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ могут быть только государственные, т.е. российские, предприятия (ст. 9). Уточнения же, касающиеся ограничений иностранной деятельности на участках недр федерального значения и континентальном шельфе, появились в указанном Законе только в 2000-х гг.

В результате в 1990-е гг. начался активный заход иностранных компаний в сферу добычи полезных ископаемых в России. Так, в нефтегазовой отрасли одними из самых известных проектов стали заключенные в рамках соглашений о разделе продукции «Сахалин-1» и «Сахалин-2», а также «Харьягинское» соглашение о разделе продукции (СРП). Во всех упомянутых проектах при участии зарубежных компаний (британской Shell, американской ExxonMobil, французской Total, японских Mitsubishi, Mitsui и др.) были созданы совместные предприятия и запущена разработка месторождений, содержащих колоссальные запасы нефти и газа.

При этом нужно отметить, что с середины 1990-х гг. не было заключено больше ни одного СРП в области пользования недрами, кроме названных трех, несмотря на существование специального Закона о СРП⁸. В качестве причин такого явления можно назвать сложность оформления соглашения, каждое из которых должно регулироваться отдельным специально изданным законом, а также нежелание государства делиться с иностранными партнерами российскими ресурсами на столь выгодных для них условиях. Так, например, бывший губернатор Сахалина В. Федоров и тогда, и спустя много лет повторял, что лучше было совсем не пускать иностранцев на шельф, чем пускать на таких условиях⁹.

Серьезной иностранной экспансии подверглась и сфера золотодобычи в России. Так, в 1990-х гг. на территории Российской Федерации и других бывших

⁵ Основы законодательства об инвестиционной деятельности в СССР (приняты Верховным советом СССР 10 декабря 1990 г. № 1820-1) (утр. силу) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. 1990. № 51. Ст. 1109.

⁶ Закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР» (утр. силу) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1008.

⁷ Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁸ Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

⁹ Тодорова М. Колониальный договор // Ведомости. 2022. № 86.



союзных республик проводили поиски или осуществляли проектирование и разработку месторождений более 50 компаний из США, Австралии, Канады и стран Европы. Нестабильная политическая и экономическая обстановка того периода привела к уходу большинства этих компаний из России. Тем не менее к концу 2000-х гг. такие компании как, например, канадские Kinross Gold Corp и High River Gold Mines, британские Peter Hambro Mining Plc и Highland Gold Mining и др., владели значительными разработками золотых месторождений¹⁰.

При этом, как отмечает Н. Ю. Самсонов, иностранные инвесторы отдавали приоритет богатым и высоколиквидным месторождениям, что позволяло обеспечивать сравнительно низкие удельные капитальные вложения и производственные издержки, ниже средних по отрасли¹¹. Кроме того, в конце 1990-х гг. западные компании начали покупать пакеты акций российских нефтегазовых гигантов, ожидая получения значительной прибыли от рынка углеводородов.

Ожидания инвесторов оправдались на фоне роста цен на нефть и газ в начале 2000-х гг. К сожалению, для российской отрасли недропользования огромные прибыли и поток иностранных инвестиций сослужили плохую службу. По словам председателя Совета Союза нефтегазопромышленников России Ю. Шафраника, «бешеный поток нефтегазовых доходов вскружил нам голову»¹², так как стало гораздо проще купить любое оборудование, технологию и даже услугу у зарубежных партнеров, чем развивать аналогичные продукты у себя в стране. В результате сфера недропользования, включая разведку, добычу и переработку полезных ископаемых, а также производство необходимого оборудования и программного обеспечения процессов, оказалась в глубокой зависимости от зарубежных компаний и рынков.

Однако такое взаимовыгодное партнерство продлилось недолго. После вхождения Крыма в состав Российской Федерации начался период антироссийских санкций, которые затронули многие сферы российской экономики и промышленности, в том числе и недропользование. Так, например, уже в 2014 г. было объявлено о полном закрытии доступа российским компаниям к технологиям глубоководной шельфовой добычи и разработки трудноизвлекаемых запасов¹³.

Ситуация достигла апогея в феврале 2022 г. В течение первых нескольких дней после начала специальной военной операции на Украине большинство иностранных компаний сделали заявления о прекращении своей деятельности в России и выходе из совместных проектов с российскими компаниями. Разумеется, наибольшее внимание в свете этих заявлений было приковано к сфере недропользования как критически важной не только для экономики России, но

¹⁰ Иностранные компании в российской золотодобыче // URL: <http://stroit.ru/stati/inostrannye-kompanii-v-rossiyskoj-zolotodobyche/> (дата обращения: 6 февраля 2023 г.).

¹¹ Самсонов Н. Ю. Иностранные золотодобывающие компании в России: прогнозная добыча до 2015 г. // Всероссийский экономический журнал. 2009. № 10.

¹² Шафраник Ю. Успех и результат — только на трудном пути // Эксперт. 2022. № 22 (1254).

¹³ ЕС конкретизировал меры, действующие против нефтяного сектора России // URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2014/12/08/trudnoizvlekaemye-sankcii> (дата обращения: 8 февраля 2023 г.).

и фактически для эффективного функционирования большинства зарубежных экономик.

Так, об отказе от работы в России объявили следующие крупные нефтегазовые компании¹⁴:

- британская Shell — проект трубопровода «Северный поток — 2» (активы около \$3 млрд), 50 % доли в проекте «Салым Петролеум Девелопмент» (месторождения в Западной Сибири), 50 % доли в проекте предприятия «Гыдан энерджи» (разведка в Северо-Западной Сибири), 27,5 % доли на заводе СПГ «Сахалин-2»;
- норвежская Equinor — проект «КрасГеоНац» (активы \$1,2 млрд), сланцевые месторождения в Самарской области, разработка Северо-Комсомольского и Хаяргинского месторождений;
- американская ExxonMobil — оператор проекта «Сахалин-1»;
- итальянская Eni — проект «Голубой поток», совместная деятельность с компанией «Роснефть»;
- канадская Kinross Gold — золотые месторождения в Хабаровском, Забайкальском и Камчатском краях, на Чукотке и в Бурятии;
- французская Total — проект «Арктик СПГ — 2».

Этот список далеко не полный, но сразу же стало очевидно, что сфере недропользования в России может грозить настоящий финансовый коллапс. Ответные меры последовали незамедлительно. Уже 1 марта 2022 г. Президент РФ В. Путин подписал Указ, запрещающий иностранным компаниям продавать свои российские активы без одобрений Банка России и Комиссии по иностранным инвестициям Правительства РФ¹⁵. Кроме того, был введен запрет на сделки по продаже активов и долей, «составляющими уставные капиталы хозяйственных обществ, являющихся производителями оборудования для организаций ТЭК и оказывающих услуги по сервисному обслуживанию и ремонту такого оборудования»¹⁶.

Говоря простыми словами, все это означало запрет на продажу российских активов никому, кроме российских же компаний, так как другие потенциальные покупатели не прошли бы проверку вышеуказанными структурами. А это, в свою очередь, должно было вынудить иностранные компании идти на ценовые уступки.

Нужно отметить, что данная мера полностью себя оправдала. Если часть крупных компаний, покинувших Россию, могли позволить себе просто списать потраченные инвестиции (только одна Total списала \$4 млрд, вложенных в «Арктик СПГ — 2»), то некоторые иностранные недропользователи такой возможностью

¹⁴ Битва за нефтегазовые активы с РФ: кто у кого больше отобрал? // URL: <https://oilcapital.ru/news/2023-02-03/bitva-za-neftegazovye-aktivy-s-rf-kto-u-kogo-bolshe-otobral-2654146> (дата обращения: 6 февраля 2023 г.).

¹⁵ Указ Президента РФ от 1 марта 2022 г. № 81 «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» // Российская газета. 3 марта 2022 г. № 46.

¹⁶ Указ Президента РФ от 5 августа 2022 г. № 520 «О применении специальных экономических мер в финансовой и топливно-энергетической сферах в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» // Российская газета. 8 августа 2022 г. № 173.



не обладали и приняли поставленные условия. Так, канадский золотодобытчик Kinross Gold в июне 2022 г. продал свои активы в России отечественной Группе компаний Владислава Свиблова Highland Gold Mining. Изначально сумма сделки должна была составить \$680 млн, однако Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации одобрила сделку только при условии, что ее стоимость не будет превышать \$340 млн¹⁷. Таким образом, дисконт составил половину стоимости активов, что представляется чрезвычайно выгодным для нового владельца одной из крупнейших золотодобывающих компаний России.

Несмотря на то, что многие западные политики и инвесторы выступают с резким осуждением указанных мер, на наш взгляд, подобные заявления не сто́ит воспринимать серьезно, особенно на фоне конфискованных без каких-либо компенсаций европейских активов компаний «Газпром», «Роснефть», «Новатэк» и т.д.¹⁸

Продолжая работать над ответными действиями, российские органы власти приступили и к «включению» механизма, который позволил бы избежать дезорганизации и блокировки работы стратегических инфраструктурных комплексов компаниями из недружественных стран на фоне принимаемых против нашей страны санкционных пакетов. В создавшихся условиях необходимой мерой выглядело ограничение корпоративных прав иностранных инвесторов в том случае, если их действия будут угрожать безопасности Российской Федерации и ее энергетическому суверенитету.

Таким образом, пользователями российских недр могут быть лишь юридические лица, созданные в соответствии с законом РФ, а также индивидуальные предприниматели — граждане России. Иностранцам, которые хотели продолжать работу в России, было предписано в обязательном порядке создать зарегистрированные в стране юридические лица и передать им права пользования участками недр. Действующие лицензии на право пользования недрами, принадлежащие иностранцам, согласно закону, передаются российским лицам или возвращаются в нераспределенный фонд недр¹⁹.

В течение месяца после вступления указанного закона в силу иностранные компании, обладающие правом пользования недрами на территории РФ, были уведомлены о необходимости передать данное право российскому юрлицу. После этого в течение 90 дней иностранные недропользователи для продолжения своей деятельности были обязаны зарегистрировать новое юридическое лицо в соответствии с законодательством РФ.

В декабре 2022 г. Минприроды РФ было сообщено о том, что лицензии всех иностранных недропользователей в России были переоформлены на

¹⁷ *Савенкова Д.* Kinross продала свои российские активы за \$340 млн // URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2022/06/15/926633-kinross-rossiiskie-aktivi> (дата обращения: 2 февраля 2023 г.).

¹⁸ Принцип права частной собственности в ЕС по отношению к российскому нефтегазу становится пустым звуком // URL: <https://oilcapital.ru/news/2022-12-15/otobrat-phg-trubui-nprz-eto-norma-eto-evropa-2616493> (дата обращения: 2 февраля 2023 г.).

¹⁹ Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах”» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4619.

отечественные компании. В уточнении говорится о 49 лицензиях на углеводородное сырье и подземные воды²⁰.

Кроме того, новое законодательство дает судебному органу право преобразования в хозяйственные общества тех филиалов и представительств иностранных компаний, которые объявили об уходе из России или о приостановлении деятельности на ее территории, а также не выполняют существенные условия договора или намерены сократить более одной трети работников²¹. Образованному хозяйственному обществу передаются объекты гражданских прав, прав и обязанностей иностранного лица, связанные с ведением его деятельности на территории РФ. Полномочия по принятию таких решений делегированы Арбитражному суду г. Москвы.

Единственным исключением из правил о передаче иностранных активов российским юридическим лицам являются проекты, функционирующие на основе соглашений о разделе продукции. Напомним, что такими проектами в России оставались «Сахалин-1» и «Сахалин-2», действующие на базе СРП с середины 1990-х гг. (Total вышла из Харьягинского СРП в 2016 г.). Подобная ситуация могла быть решена только прямым вмешательством Президента РФ.

После того как в феврале 2022 г. компания Shell объявила о выходе из совместных проектов с компанией «Газпром», в том числе и из проекта «Сахалин-2», в июне 2022 г. Президент России В. Путин подписал Указ о передаче всего имущества оператора проекта Sakhalin Energy в собственность России с одновременной передачей в безвозмездное пользование новому оператору.

В октябре 2022 г. то же произошло и с проектом «Сахалин-1», где компания-оператор ExxonMobil уже с марта 2022 г. практически прекратила добычу углеводородов, нанеся серьезный экономический ущерб региону. Все права и обязанности по проекту в соответствии с Указом Президента РФ перешли к созданному новому оператору, который получил название ООО «Сахалин-1». А в январе 2023 г. компания ExxonMobil объявила о списании по итогам 2022 г. \$2,3 млрд по проекту «Сахалин-1», окончательно подтвердив разрыв с российской нефтегазовой индустрией²².

Следует отметить, что японские совладельцы двух указанных проектов объявили о намерении сохранить свои доли в новообразованных обществах на поставленных российской стороной условиях.

Подводя итоги, можно утверждать, что принятие рассмотренных правовых норм нельзя назвать национализацией в прямом смысле этого слова, на что активно намекают в средствах массовой информации. Напротив, как подчеркнул глава Комитета Государственной Думы по вопросам собственности, земельным

²⁰ Все лицензии иностранных компаний на недра переоформлены на российские юрлица // URL: <https://tass.ru/ekonomika/16697997> (дата обращения: 6 февраля 2023 г.).

²¹ Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и об установлении особенностей регулирования имущественных отношений» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5287.

²² ExxonMobil оценила в \$2,3 млрд списание по «Сахалину-1» по итогам 2022 года // URL: <https://tass.ru/ekonomika/16929319> (дата обращения: 6 февраля 2023 г.).



и имущественным отношениям С. Гаврилов, в отличие от захвата российских активов за рубежом, отечественный процесс трансформации осуществляется исключительно по решению суда, в порядке правопреемственности с сохранением состава участников и только в том случае, когда иностранный собственник отказывался от процедуры перевода компании в российскую юрисдикцию²³.

Представляется, что такая позиция позволит сохранить доверие иностранного бизнеса к России и ее экономической и политической системе. Это важно как для набирающих силу новых совместных инвестпроектов со странами Азии, Африки, Южной Америки, так и для покинувших Россию западных компаний в случае их последующего возвращения.

Как мы можем видеть, к концу 2022 г. бóльшая часть компаний из недружественных России стран уже покинула российский рынок, продав свою долю или просто списав ее в убыток. Однако те зарубежные партнеры, которые приняли решение остаться, для продолжения работы в России должны будут создать юридические лица в Российской Федерации и передать им права пользования участками недр, а это означает, что они переходят в российскую налоговую систему и будут производить отчисления в российский бюджет.

Кроме того, выкуп российскими компаниями иностранных активов по сниженным ценам должен способствовать увеличению их капитализации и прибыли, а значит, и налоговых отчислений в пользу государства после возобновления взаимодействия с мировыми фондовыми рынками.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Самсонов Н. Ю.* Иностранные золотодобывающие компании в России: прогнозная добыча до 2015 г. // *Всероссийский экономический журнал*. — 2009. — № 10.
2. *Шафраник Ю.* Успех и результат — только на трудном пути // *Эксперт*. — 2022. — № 22 (1254).

²³ Госдума разрешила преобразование иностранных компаний недр в российские ООО // URL: <https://1prime.ru/energy/20220706/837399956.html> (дата обращения: 3 февраля 2023 г.).

Правовая охрана животного мира

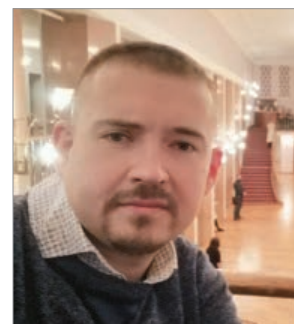
Об изыскании правовой природы фаунистических правоотношений

Аннотация. В России на протяжении всего исторического пути развития разрабатывались и принимались нормативные правовые акты, регулирующие использование и охрану всего животного мира, а не только его диких представителей, находящихся в состоянии естественной свободы. При этом теоретические основы фаунистического права, несмотря на значительное количество исследований, либо затрагивающих животных в диком состоянии, либо призывающих гуманно обращаться с животными, правовой наукой фактически не исследовались.

Правовое регулирование использования и охраны диких животных в дореволюционной России рассматривалось в ракурсе гражданского права и полицейского права. В 70-е гг. XX в. советские правоведы исследовали правовую природу диких животных и определяли место охраны дикой фауны в системе отраслей права.

В современный исторический период необходимость комплексного и всестороннего исследования теоретических основ фаунистического права, включая правовые режимы как диких, так и недиких животных, приобретает историческую и стратегическую значимость. Большинство современных исследователей прямо отождествляет диких животных с предметом фаунистического права. Безусловно, дикие животные включаются в предмет фаунистического права, как и домашние, сельскохозяйственные и иные животные, населяющие Российскую Федерацию и планету Земля.

Ключевые слова: животные, правовые проблемы, зоогуанизм, ценность животных, фаунистическое право, многообразие животных, ответственное обращение, дикие животные, домашние животные, сельскохозяйственные животные.



**Павел Игоревич
ДОЙНИКОВ,**
доцент кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
pavel19934@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.101-109

PAVEL I. DOYNIKOV,

Assistant professor

of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)**pavel19934@gmail.com**

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

On the search for the legal nature of faunistic legal relations

Abstract. *In Russia, throughout the entire historical path of development, normative legal acts have been developed and adopted regulating the use and protection of the entire animal world, not limited to wild representatives in a state of natural freedom. At the same time, the theoretical foundations of faunal law have not actually been studied by legal science. Despite a significant amount of research involving either animals in a wild state, or calling for humane treatment of animals.*

The legal regulation of the use and protection of wild animals in pre-revolutionary Russia was considered from the perspective of civil law and police law. In the 70s of the XX century, Soviet jurists investigated the legal nature of wild animals and determined the place of protection of wild fauna in the system of branches of law.

In the modern historical period, the need for a comprehensive and comprehensive study of the theoretical foundations of faunal law, including the legal regimes of both wild and non-wild animals, acquires historical and strategic significance. Most modern researchers directly identify wild animals with the subject of faunal law. Of course, wild animals are included in the subject of faunal law, as well as domestic, agricultural and other animals inhabiting the Russian Federation and the planet Earth.

Keywords: *animals; legal problems; zoohumanism; the value of animals; faunal law; diversity of animals; responsible treatment; wild animals; pets; farm animals.*

Правовая природа фаунистического права являлась дискуссионной темой в советском правоведении. Но, несмотря на все идеологические противоречия и желание отказаться от советского прошлого, советское правоведение оказало значительное влияние на современное правоведение и фаунистическое право как его часть.

Большинство авторов отмечают тот факт¹, что национализация земли, как логичное следствие Великой Октябрьской социалистической революции, знаменовалось отменой частной собственности на землю, как и на леса, водные объекты, недра. Они вместе с животным миром были объявлены народным достоянием².

¹ Веденин Н. Н. Закон на страже природы. М., 1964. С. 3—6.

² Декрет о земле (принят II Всероссийским съездом советов 27.10.1917) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3. 2-е изд.

В первые годы своего господства советская власть разработала и приняла ряд нормативных правовых актов, регулировавших использование и охрану животных. Это Декреты «Об охоте» 1920 года³ и 1923 года⁴, Декрет «О соблюдении правил об охоте» 1922 года⁵, постановление «Об организации и управлении рыбным хозяйством» 1922 года⁶ и другие акты⁷. Тем не менее правовая охрана животных в форме отрасли законодательства не осуществлялась. Законодательство развивалось путем установления на животный мир государственной собственности как на часть природных ресурсов⁸.

Нормы, регулирующие использование и охрану животных, относили к земельному, природоресурсному, природоохранительному праву. В период «застоя» ряд правоведов озвучивали мнения о самостоятельности фаунистического права, так как его предметом выступает использование и охрана животных.

В 70-е годы XX в. было высказано мнение о необходимости разработки единого закона, направленного на охрану животных. Гигантское количество нормативных правовых актов, регулирующих сходный круг вопросов, касающихся животного мира, позволяет поставить его в один ряд с другими объектами⁹.

В советском правоведении не утихала дискуссия о месте фаунистического права в системе социалистического права. Концепции, определяющие место и роль фаунистического права в системе советского права, различались. В последующем количество концепций увеличилось. Позиции о месте фаунистического права были следующими:

- 1) нормативные правовые акты, посвященные животным, входят в состав природоресурсного права. В. П. Балезин полагал, что складывается интегрированная отрасль — природоресурсное право, в состав которого входят лесное право, воздушное право, земельное право, водное право, горное право, фаунистическое право¹⁰;
- 2) фаунистическое право — самостоятельная отрасль права в системе советского права. О. С. Колбасов высказывал предположения, что фаунистическое право находится в стадии развития, а принятие закона о животном мире окончательно ее сформирует¹¹;

³ СУ РСФСР. 1920. № 66. Ст. 297.

⁴ СУ РСФСР. 1923. № 17. Ст. 216.

⁵ СУ РСФСР. 1922. № 54. Ст. 687.

⁶ СУ РСФСР. 1922. № 61. Ст. 780.

⁷ Дойников П. И. Фаунистическое право : учебное пособие. М., 2022. С. 57—60.

⁸ Иванова С. В. Право и животный мир: история и современность : монография. М., 2017. С. 14.

⁹ Заславская Л. А. Кодификация законодательства о животном мире // Советское государство и право. 1978. № 12. С. 80.

¹⁰ Балезин В. П. Правовая охрана окружающей среды городов и других населенных пунктов // Проблемы взаимодействия общества и природы : тезисы докладов к теоретической конференции. М., 1974. С. 133—135.

¹¹ Колбасов О. С. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. М., 1978. Т. 5 : Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. С. 50.



- 3) фаунистическое право как подотрасль экологического права. Эта концепция появилась в постсоветский период. С. В. Иванова утверждает, что подобный подход позволяет комплексно регулировать охрану животного мира как части окружающей среды¹²;
- 4) гипотеза о фаунистическом праве как самостоятельной отрасли российского права, выдвинутая на современном этапе П. И. Дойниковым. Фаунистическое право имеет собственный предмет правового регулирования, специфические методы правового регулирования, нормативно-правовые акты, предметом регулирования которых выступают животные.

Выдвижение вышеназванных концепций определяется большим количеством принятых нормативных правовых актов, посвященных использованию и охране животного мира. Тем не менее количество видов животных, фиксируемых как редкие и исчезающие, ежегодно увеличивается, а любительская и спортивная охота осуществляется на систематической основе¹³. Жестокость по отношению к животным продолжает оставаться реальностью, не зависящей от политического строя и социально-экономической формации¹⁴.

Фаунистические правоотношения представляют собой общественные отношения, возникающие при использовании, охране, управлении животными. В них субъекты наделены правами и обязанностями. Эти отношения — результат волевого поведения людей при защите и эксплуатации животных, т.е. всех представителей животного мира. Эти позиции отражены в отечественном законодательстве. В основе фаунистических правоотношений, к сожалению, находятся отношения собственности на животных. Необходимо констатировать, что значительная часть фаунистических отношений основываются на государственной собственности диких животных, обитающих в состоянии естественной свободы¹⁵.

Фаунистические правоотношения обладают характеристиками, присущими всем правоотношениям, но в них присутствуют эклектичные особенности законодательства РФ о животных. Это сложные правовые режимы животных в качестве компонента окружающей среды; объекта гражданского оборота; чувствующих существ, объектов хозяйственной деятельности.

Ряд фаунистических правоотношений относятся к экологическим. Отношения с животными представляют собой самостоятельную группу правоотношений. Животных нужно отделить от недр, атмосферного воздуха, лесов, земли, водных объектов. Млекопитающие животные обладают разумом и чувствами¹⁶, несмотря на то, что они являются элементом окружающей среды.

Предметы материального мира делят на природные объекты и товарно-материальные ценности¹⁷. Животные как в естественном, диком состоянии, так и

¹² Иванова С. В. Фаунистическое право в системе российского права: плюрализм взглядов // Евразийский юридический журнал. 2017. № 7. С. 69—71.

¹³ О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году : государственный доклад. М., 2021. С. 113—119.

¹⁴ Дойников П. И. О безопасном обращении с животными в дореволюционной России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 5.

¹⁵ Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 27.

¹⁶ Дойников П. И. О качественном совершенствовании законодательства об охране животного мира // Lex russica. 2021. № 8. С. 118—125.

¹⁷ Колбасов О. С. Экология: политика и право. М., 1956. С. 12.

прирученные человеком, продолжая являться частью природы, стали для человечества товарно-материальными ценностями. Все компоненты окружающей среды едины. Использование и охрана животных, как находящихся в состоянии естественной свободы, так и прирученных человеком, связано с воздействием на иные природные объекты¹⁸.

Дикие животные, находящиеся в состоянии естественной свободы, на территории РФ являются государственной собственностью. Отношения, связанные с животным миром, представлены в форме договоров и без их использования. В нормативных правовых актах отражаются условия пользования животными. В значительном количестве фаунистических отношений одним из субъектов являются органы государственной власти. Фаунистические правоотношения могут являться и договорными, как например охотхозяйственные соглашения.

Фаунистические отношения выражены экономически. Они осуществляются через передачу животных в пользование граждан и юридических лиц.

Фаунистическое право как самостоятельная отрасль права выражена в ряде правовых институтов. В число общих отношений входят: отношения собственности, отношения пользования животными, правоотношения в сфере управления и др. К специальным отношениям относятся: правоотношения в сфере ветеринарии, в сфере переменного животноводства, по охране и использованию редких животных и др.

Примечательно, что фаунистические правоотношения можно классифицировать следующим образом:

- правоотношения собственности на животных. Различные правовые режимы животных связаны с различными формами их использования. В законодательстве РФ предусмотрена множественность форм собственности на животных в зависимости от субъектов, их использующих, охраняющих и защищающих¹⁹;
- фаунистические правоотношения в сфере управления использованием и охраной животных. Их можно разделить на общие и специальные. К общим относятся отношения, возникающие в сфере государственного управления животными. Специальные фаунистические правоотношения представлены особенностями фаунистического законодательства, это, в частности, ограждение животных от жестокости, запрещение распространения информации, содержащей жестокость по отношению к животным;
- цели использования и охраны животных позволяют выделить ряд правоотношений. Это отношения: охраны животных, распространения нравственности, реализации гуманности, соблюдения безопасности в отношениях с животными и др.

Фаунистические правоотношения делятся на процедурные, материальные, процессуальные. Процедурные правоотношения предшествуют материальным. Таким отношением является процедура проведения аукциона, предшествующая заключению охотхозяйственного соглашения. Процедурные фаунистические отношения имеют срок действия. В частности, данные о животных, поступающих в

¹⁸ Шпаковский Ю. Г. В лесных делах не может быть равнодушия... // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 5 (93).

¹⁹ Иванова С. В. Право собственности на животный мир: плюрализм мнений // Право и государство: теория и практика. 2017. № 6. С. 79—84.



приюты для животных, должны отражаться в Интернете, в течение трех дней со дня поступления животного. Объектом процедурных фаунистических отношений выступают действия, которые должны совершить их субъекты.

Материальными фаунистическими правоотношениями являются отношения в области обращения с домашними животными, дикими животными в неволе, служебными животными, животными без владельца, потенциально опасными породами собак, отношения, связанные с содержанием и разведением охотничьих ресурсов, в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, в области разведения племенных животных, животноводства, птицеводства, звероводства, пчеловодства, отношения, направленные на предупреждение и лечение болезней общих для человека и животных, и др. То есть в материальных правоотношениях реализуется пользование животными.

Процессуальные фаунистические правоотношения возникают при использовании юридической ответственности и разрешении споров. Они возникают через привлечение правонарушителя к ответственности. Права на животных необходимо защищать в процессуальном порядке. Гражданско-процессуальные, арбитражно-процессуальные, административно-правовые нормы регулируют процессуальные фаунистические правоотношения.

Материальные фаунистические правоотношения обеспечиваются процедурными и процессуальными фаунистическими правоотношениями. Содержание предмета фаунистического права определяется материальными фаунистическими правоотношениями, закрепляемыми законодательными актами. Нематериальные нормы содержатся в специальных нормативных правовых актах, регулирующих процессуальные и процедурные отношения.

По содержанию фаунистические правоотношения делятся на регулятивные и охранительные. К регулятивным относятся процедурные и материальные отношения. Есть общерегулятивные правоотношения, возникающие из норм, закрепляющих единые права и обязанности у всех субъектов²⁰. Физическое или юридическое лицо, которому принадлежит на праве собственности или ином праве животное, именуется владельцем животного. Для него и иных субъектов права предусмотрено требование отношения к животным как к чувствующим, эмоциональным существам.

Регулятивные фаунистические правоотношения состоят из прав и обязанностей сторон. Они могут быть активными и пассивными. Активными правоотношениями можно назвать деятельность, направленную на воспитание у граждан нравственного и гуманного отношения к животным. Пассивные правоотношения резонно обозначить в форме воздержания от совершения определенных действий, например, запрета натравливать животных на других животных.

На относительные и абсолютные делятся регулятивные фаунистические отношения. Две стороны с индивидуализированными субъектами выделяют в относительных правоотношениях. Они обязаны совершить или не совершать действия. Это договорные обязательства, возникающие при обороте продукции пчеловодства, пчел, иных объектов пчеловодческой деятельности.

²⁰ Теория государства и права : учебник для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. М., 2004. С. 234.

Закреплением управомоченного лица характеризуются абсолютные фаунистические правоотношения. Не совершать действия, направленные на нарушение права управомоченного лица, обязан другой субъект. Так, собственнику (владельцу) животного противостоит неопределенное количество субъектов²¹. Они должны не нарушать права собственника.

В зависимости от набора прав и обязанностей субъектов фаунистических правоотношений последние делятся на простые и сложные. Простыми являются отношения, возникающие при обращении граждан к руководству приютов для животных с просьбой вернуть ранее потерянное животное, найденное в соответствующем приюте. В простых отношениях одна сторона обладает одним правом, другая сторона имеет одну обязанность. В сложных отношениях у субъектов есть и право, и обязанность. Владельцы частных приютов для животных, вправе самостоятельно определять средства, затрачиваемые на содержание животных. Обеспечивают возможность посещения частных приютов для животных их владельцы и уполномоченные ими лица.

Фаунистические правоотношения можно разделить на краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные. К краткосрочным можно отнести бонитировку племенной продукции, осуществляемую ежегодно во всех организациях, ее имеющих. Среднесрочными фаунистическими правоотношениями являются договоры о закреплении на десять лет квот добычи водных биоресурсов. Долгосрочными фаунистическими правоотношениями являются заключаемые на срок до 49 лет охотхозяйственные соглашения²².

Исходя из того, как пользоваться животными, фаунистические правоотношения традиционно охватывают: отношения, закрепляющие использование и охрану дикой фауны, включая охоту и рыболовство²³; отношения в сфере защиты животных, для повышения нравственности, соблюдения гуманности, реализации безопасности при обращении с животными; отношения, возникающие при осуществлении пчеловодства; отношения, направленные на разведение сельскохозяйственных животных; отношения, формирующиеся в сфере предупреждения и лечения болезней животных²⁴. Круг отношений может быть расширен.

Для каждого из названных отношений возможно провести тщательную детализирующую классификацию по целям, объектам, субъектам использования.

Наряду с регулятивными фаунистическими правоотношениями, выделяются охранительные фаунистические правоотношения. Они возникают применительно к охранительным нормам и правоотношениям. Это возмещение ущерба, причиненного животным и их владельцам.

При уничтожении мест обитания животных и истреблении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, при жестоком обращении с

²¹ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9 (61). С. 140—152.

²² Иванова С. В. Понятие и классификация фаунистических правоотношений: теоретический аспект // Бизнес. Образование. Право. 2017. № 2. С. 225—228.

²³ Веденин Н. Н. Экологическое право. М., 2000. С. 12.

²⁴ Дойников П. И. О фаунистических правоотношениях и их правовой природе // Аграрное и земельное право. 2021. № 11. С. 92—95.



животными и нарушении ветеринарных правил возникают охранительные административные правоотношения, охранительные гражданские правоотношения, охранительные уголовные правоотношения. Названные правоотношения выражены в форме штрафа за уничтожение мест обитания животных, в форме возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства о животных, в форме привлечения к ответственности за жестокое обращение с животными и нарушение ветеринарных правил.

Нарушения правопорядка, закрепленного в сфере использования животных, и неправомерные действия по их охране относятся к основаниям возникновения охранительных фаунистических правоотношений. Целями охранительных фаунистических правоотношений являются: обеспечение защиты животных, реализация функций управления, выполнение владельцами и пользователями животных обязанностей по содержанию животных.

Изучение отношений в сфере взаимодействия с животными, определение предмета общественных отношений, закрепленных нормами законодательства о животных, анализ специфики оснований возникновения, изменения, прекращения таких отношений, субъектов и объектов этих отношений дает возможность масштабнo понять специфику фаунистических правоотношений.

Современный исторический период позволяет констатировать, что анализ вышеописанных вопросов имеет цивилизационное, теоретическое и практическое значение.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аксенонок Г. А. Земельные правоотношения в СССР. — М., 1958.
2. Балезин В. П. Правовая охрана окружающей среды городов и других населенных пунктов // Проблемы взаимодействия общества и природы : тезисы докладов к теоретической конференции. — М., 1974.
3. Веденин Н. Н. Закон на страже природы. — М., 1964.
4. Веденин Н. Н. Экологическое право. — М., 2000.
5. Дойников П. И. О безопасном обращении с животными в дореволюционной России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 5.
6. Дойников П. И. О качественном совершенствовании законодательства об охране животного мира // Lex russica. — 2021. — № 8.
7. Дойников П. И. О фаунистических правоотношениях и их правовой природе // Аграрное и земельное право. — 2021. — № 11.
8. Дойников П. И. Фаунистическое право : учебное пособие. — М., 2022.
9. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61).
10. Заславская Л. А. Кодификация законодательства о животном мире // Советское государство и право. — 1978. — № 12.
11. Иванова С. В. Понятие и классификация фаунистических правоотношений: теоретический аспект // Бизнес. Образование. Право. — 2017. — № 2.

12. *Иванова С. В.* Право и животный мир: история и современность : монография. — М., 2017.
13. *Иванова С. В.* Право собственности на животный мир: плюрализм мнений // Право и государство: теория и практика. — 2017. — № 6.
14. *Иванова С. В.* Фаунистическое право в системе российского права: плюрализм взглядов // Евразийский юридический журнал. — 2017. — № 7.
15. *Колбасов О. С.* Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. — М., 1978. — Т. 5 : Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР.
16. *Колбасов О. С.* Экология: политика и право. — М., 1956.
17. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году : государственный доклад. — М., 2021.
18. Теория государства и права : учебник для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. — М., 2004.
19. *Шпаковский Ю. Г.* В лесных делах не может быть равнодушия... // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 5 (93).

Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления



**Хаджимура
Уматгиреевич
БЕЛХАРОВ,**

доцент кафедры теории
и истории государства и
права

Санкт-Петербургского
университета
государственной

противопожарной службы
МЧС России,

кандидат юридических
наук, доцент

x101010x@yandex.ru

196105, Россия, г. Санкт-
Петербург, Московский
просп., д. 149

Правовые пробелы в сфере производства и функционирования мобильных мини-заводов по утилизации отходов производства и потребления

Аннотация. В статье исследуются проблемы становления отрасли по обращению с отходами производства и потребления. Рассмотрены вопросы в сфере производства и функционирования мобильных мини-заводов по утилизации отходов. Выявлено, что отсутствие правовых норм, регулирующих создание и функционирование передвижных установок, сдерживает технологическое развитие отрасли.

Показано, что городские и сельские поселения, находящиеся на значительной удаленности от региональных центров (рядом с которыми строятся или функционируют стационарные мусороперерабатывающие комплексы), не охватываются региональными операторами, так как перемещение отходов становится нерентабельным и финансово затратным проектом, учитывая, что хозяйственная деятельность в современном мире должна отвечать всем требованиям и нормам экологической безопасности, а создание современной отрасли экономики — соответствовать запросам развития нашего общества. Рекомендуется разработать совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти правовой документ, регулирующий производство и функционирование мини-заводов, и издать его на уровне Правительства Российской Федерации.

Ключевые слова: регулирование, управленческие решения, формирование, мини-завод, отходы производства и потребления, устойчивое развитие.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.110-118

KHADZHIMURAD U. BELKHAROEV,

*Associate professor of the Department
of theory and history of state and law of the St. Petersburg University
of the State Fire Service
of the Ministry of Emergency Situations of Russia,
Cand. Sci. (Law), Associate professor
x101010x@yandex.ru
149, Moskovsky prosp., Saint Petersburg, Russia, 196105*

Legal Gaps in the Production and Operation of Mobile Mini-Plants for the Disposal of Production and Consumption Waste

Abstract. *The article examines the problems of the formation of the industry for the management of production and consumption waste. The issues in the field of production and operation of mobile mini-plants for waste disposal are considered. It is revealed that the lack of legal norms regulating the creation and operation of mobile installations hinders the technological development of the industry.*

It is shown that urban and rural settlements located at a considerable distance from regional centers (near which stationary garbage-processing complexes are being built or functioning) are not covered by regional operators, since the movement of waste becomes unprofitable and financially costly project. Considering that economic activity in the modern world must meet all the requirements and norms of environmental safety, and the creation of a modern branch of the economy must meet the needs of the development of our society.

It is recommended to develop together with the interested federal executive authorities a legal document regulating the production and operation of mini-factories and publish it at the level of the Government of the Russian Federation.

Keywords: *regulation, management decisions, formation, mini-plant, production and consumption waste, sustainable development.*

В сфере стабильного социально-экономического функционирования и развития государства, экологическая безопасность является ключевой проблемой и выполняет особую роль в общей системе национальной безопасности. Устойчивое развитие регионов страны предполагает качественные и проработанные управленческие решения в сфере защиты населения и территорий. Масштабность и безотлагательность принимаемых решений при постоянно возникающих проблемах должны носить выверенный, профессиональный характер.

Переход на современный мировой уровень развития страны предполагает коренное изменение ранее сформировавшегося правового процесса, принятого в обществе. Обновление законодательной и нормативно-правовой базы в рамках периодически проявлявшихся правовых пробелов напрямую связано с развитием институтов государственной власти и общества.



Э. Ф. Нигматуллина отмечает, что «процессы правового регулирования оценки накопленного вреда в конкретный исторический период создают новые возможности для обеспечения устойчивого развития»¹.

Модель стабильного социального государства, в рамках нынешнего развития имеет позитивные и негативные аспекты развития. Исход сельского населения с постоянных мест проживания, постоянное расширение городских поселений, строительство градообразующих промышленных предприятий способствуют росту угроз населению и окружающей природной среде, значительному увеличению отходов жизнедеятельности населения, которые необходимо ликвидировать экологически безопасными технологиями.

Е. Г. Хмельченко отмечает: «Однако сжигание не является панацеей при решении проблемы утилизации мусора. Образующиеся при сжигании диоксины и другие вредные канцерогены наносят непоправимый вред для здоровья человека, его дыхательной, сердечно-сосудистой, репродуктивной системе, вызывает рост онкологических заболеваний и генетических изменений в организме. Зона загрязнения диоксинами от мусоросжигательных заводов по оценке ученых распространяется в радиусе 20 км»².

Пределы экономического роста и развития современной цивилизации должны прорабатываться компетентным научным сообществом, регулироваться с учетом последствий экологического влияния на природную среду. Общее понятие развития однозначно должно базироваться на принципах устойчивости социально-экономического и экологического баланса. Современные ресурсосберегающие технологии, использование безотходных производств, потребление и производство экологически чистых, доброкачественных товаров — на этих общих принципах необходимо формировать концепцию развития современного общества.

Ю. В. Ермолаева отмечает, что «циркуляция бытовых отходов и отходов жизнедеятельности не налажена — образуются нелегальные свалки, жители загрязняют природу, рискуя собственным здоровьем и состоянием окружающей среды, что крайне затрудняет выработку единой программы по утилизации отходов»³.

Меры по формированию устойчивого развития общества требуют от государства улучшения условий для развития реальных отраслей экономики народного хозяйства, современных высокотехнологичных производств, внедрения робототехники, создания современных логистических центров и товарных рынков. Стабильное обеспечение динамичной работы отраслей народного хозяйства страны на основе передовых конкурентоспособных технологий будет способствовать обеспечению экологической безопасности.

В. М. Шеншин, С. Ю. Коряго отмечают, что «необходимость формирования новых подходов в практической деятельности государства в сфере экологической безопасности возникает в последнее время по ряду определенных причин:

¹ Нигматуллина Э. Ф. Приемлемость рисков воздействия объектов накопленного экологического вреда и их оценка // Экологическое право. 2020. № 1. С. 49.

² Хмельченко Е. Г. Проблемы утилизации твердых коммунальных отходов в Российской Федерации и пути их решения // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 113.

³ Ермолаева Ю. В. Мусорособиратели в России и мире: проблемы, перспективы и риски // Теория и практика общественного развития. 2013. № 8. С. 75.

расширение сферы внутреннего развития предприятий легкой и тяжелой промышленности, повышенные выбросы токсичных веществ в окружающую среду, а также возникновение природных катастроф и техногенных аварий»⁴.

Объединение экологических и социально-экономических аспектов при разработке и принятии необходимых управленческих решений послужит значительному снижению проблемных вопросов в сфере экологии. Нужно коренным образом изменить подход к социально-экономическому развитию регионов страны и направить необходимые меры на улучшение качества жизни населения.

Н. И. Хлуденева отмечает, что «накопленный вред окружающей среде проявляется в виде тех же самых негативных последствий, что и вред, причиненный окружающей среде текущей хозяйственной и иной деятельностью»⁵.

Хозяйственная деятельность в современном мире должна отвечать всем требованиям и нормам экологической безопасности, создание современной модели экономики соответствует запросам развития нашего общества. В связи с бурным демографическим ростом, увеличением предприятий промышленности, иной человеческой деятельности в мире ежегодно возрастают и накапливаются объемы коммунальных и промышленных отходов. В нашей стране не выстроена до настоящего времени современная полноценная отрасль экономики по обращению с отходами человеческой жизнедеятельности.

В. М. Гильмундинов отмечает, что «сфера обращения с отходами в нашей стране сильно подвержена влиянию теневого бизнеса, что также не способствует объективному статистическому описанию происходящих в ней процессов»⁶.

К сожалению, отходы, как и прежде, вывозятся на полигоны в нарушение всех экологических требований, что наносит ущерб окружающей среде. Современная отрасль по переработке и утилизации отходов в нашей стране только формируется.

Е. В. Ухлоva отмечает, что «важными признаются качественные свойства государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду как гарантирующие обеспечение экологической безопасности, когда неукоснительно соблюдается один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере обеспечения экологической безопасности — принцип приоритета публичных интересов»⁷.

В Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» обозначены проблемы экологической направленности, среди которых создание устойчивой системы

⁴ Шеншин В. М., Коряго С. Ю. Обеспечение экологической безопасности Российской Федерации как элемент национальной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 2 (51). С. 34.

⁵ Хлуденева Н. И. О правовых особенностях ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 19.

⁶ Гильмундинов В. М., Тагаева Т. О., Бокслер А. И. Анализ и прогнозирование процессов обращения с отходами в РФ // Проблемы прогнозирования. 2020. № 1. С. 129.

⁷ Ухлоva Е. В. Ограничение прав природопользователей как инструмент обеспечения экологической безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2019. № 1 (42). С. 43.



обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 % и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза⁸.

Пункт 2 статьи 3 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» определяет основные принципы и приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами в следующей последовательности:

- максимальное использование исходных сырья и материалов;
- предотвращение образования отходов;
- сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;
- обработка отходов;
- утилизация отходов;
- обезвреживание отходов⁹.

В рамках реализации указанной статьи Правительством РФ издано постановление от 12 октября 2020 г. № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов». Это постановление касается в том числе выбора мест размещения таких объектов, используемых материалов и технологических решений¹⁰.

Для успешной реализации задач, обусловленных указанными правовыми документами, необходимо повсеместно создать сеть экотехнопарков замкнутого типа, целью которых должно быть доведение уровня переработки, утилизации отходов производства и потребления до 100 %. Повторное использование отходов в сфере производственной деятельности успешно реализуется в странах с развитой экономикой. Отходы перерабатываются и включаются во вторичный хозяйственный оборот, они покупаются и продаются как сырье.

А. И. Шинкарев отмечает, что «для выделения как можно большего количества полезных веществ из отходов лучше разделять их самому еще на стадии сбора, а не уже после того, как все собранные отходы перемешаны между собой»¹¹.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта РФ обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами (ст. 24.6)¹². Указанные требования обязывают

⁸ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

⁹ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. III). Ст. 6622.

¹¹ Шинкарев А. И. Реформа системы обращения с отходами производства и потребления в России // Отечественная юриспруденция. 2018. № 5. С. 34.

¹² Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

на региональном уровне проводить тендерные процедуры, отбирать одного или несколько региональных операторов. По сути, законодателем создана монополия одного или нескольких региональных операторов, зайти на такой рынок практически невозможно.

Региональный оператор осуществляет функции по сбору и транспортировке отходов до полигона в пределах территориальных схем обращения отходов в регионах. Проводимые работы оператором не имеют принципиального значения для создаваемой в нашей стране отрасли. Основное значение необходимо уделять местам приемки и сортировки отходов производства и потребления.

Н. И. Пляскина отмечает, что «экологически безопасный полигон для захоронения твердых коммунальных отходов — дорогостоящее, технически очень сложное природоохранное сооружение, требующее вывода значительных земельных ресурсов из хозяйственного оборота»¹³.

В замкнутом круге обращения отходов полигон, на котором перерабатываются и распределяются поступающие потоки на вторичное использование в промышленности, является центральным звеном при формировании отрасли, поэтому статусом регионального оператора необходимо наделять полигоны, а перевозчику достаточно и территориальной схемы, по маршрутам которой перемешаются отходы. Полигон — достаточно сложное сооружение, которое предназначено для хранения и утилизации отходов производства и потребления, Основная задача проводимых работ на полигоне — это минимизация объемов захоронения отходов, внедрение системы их повторного вовлечения в хозяйственный оборот, при этом первостепенным требованием является обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности.

Б. Р. Асадов считает, что «сегодня в ряде регионов мира имеет место неспособность экосистем и их отдельных частей противостоять динамичным колебаниям внешних факторов, в результате которых возрастает количество источников угроз, оказавших весьма чувствительное влияние на среду обитания и жизнедеятельность человека»¹⁴. Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474¹⁵, определяющим национальные цели развития страны до 2030 г., в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» поставлена задача перехода к полной обработке отходов. Для этого необходимо сконцентрировать усилия всех заинтересованных органов исполнительной власти и отраслей промышленности.

О. М. Козырь отмечает, что «значительная часть земельных участков, которые ранее использовали государственные горнодобывающие предприятия, содержит шламохранилища»¹⁶.

¹³ Пляскина Н. И., Харитонов В. Н. Управление в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами: современное состояние // ЭКО. 2016. № 12. С. 10.

¹⁴ Асадов Б. Р. программа ООН По окружающей среде: некоторые аспекты деятельности в области обеспечения экологической безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2021. № 1 (50). С. 42.

¹⁵ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

¹⁶ Козырь О. М. Отходы производства и объекты накопленного вреда окружающей среде: проблемы правоприменения // Экологическое право. 2020. № 1. С. 47.



Необходимо на государственном уровне выработать дорожную карту по отказу от перерабатываемой упаковочной тары и некоторых товаров народного потребления, которые годами накапливаются на полигонах.

Строительство стационарных сортировочных и мусоросжигательных заводов предусмотрено на законодательном уровне, необходимые требования заложены в постановлении Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 1657¹⁷. Крупные стационарные заводы по сортировке, переработке и утилизации отходов необходимо строить с учетом количества и морфологии поступающей фракции.

С. В. Балакирева отмечает, что «морфология отходов определяется при анализе содержимого контейнерных площадок жилищного сектора и предприятий, приводится в территориальных схемах обращения с отходами регионов России, позволяет вычислить размер утильных фракций (УФ), которые можно использовать как вторичное сырье»¹⁸.

Одновременно необходимо учитывать географическое расположение населенных пунктов в нашей стране. К примеру, в Дальневосточном федеральном округе проживает более 8 млн человек. Городские и сельские поселения находятся на значительной удаленности друг от друга, в этих условиях перемещение отходов становится нерентабельным и финансово затратным проектом. Строительство крупных заводов возле каждого удаленного от региональных центров населенного пункта не представляется возможным в силу отсутствия необходимых объемов для загрузки производственных мощностей.

В данных обстоятельствах основные усилия необходимо направить на производство отечественных передвижных мусоросжигательных установок (мини-заводов), которые возможно привязать к полигонам и территориальной схеме обращения отходов. При использовании передвижной установки в соответствии с календарным планом отдаленные населенные пункты будут своевременно охвачены всеми необходимыми сортировочными и утилизационными работами.

Т. В. Петрова отмечает, что «в решении проблем охраны окружающей среды законодательство пока не базируется на принципе финансового партнерства публично-правовых образований и субъектов хозяйственной деятельности»¹⁹.

Анализ правовых норм, регулирующих производство и функционирование малых передвижных мини-заводов, показывает, что в данной области имеется правовой пробел. При отсутствии законодательных требований строительство отечественных передвижных установок становится затруднительным, за исключением экспериментальных опытных образцов. Поэтому необходимо с учетом правовых норм, регулирующих производство и функционирование стационарных

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов».

¹⁸ Балакирева С. В., Кузнецова Г. М. Анализ эффективности сбора твердых коммунальных отходов // Обращение с отходами: современное состояние и перспективы : сборник статей II Международной научно-практической конференции, г. Уфа, 10 ноября 2020 г. Уфа : Изд-во УГНТУ, 2020. С. 8.

¹⁹ Петрова Т. В. Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 24.

мусоросжигательных заводов, разработать совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти соответствующий документ и издать его на уровне Правительства РФ.

В правовой акт необходимо заложить следующие требования в отношении:

- шасси для установки;
- площадки, на которых будут производиться работы по сортировке и утилизации отходов;
- подключения к инфраструктуре (электроэнергия, газ, вода);
- предельно допустимых выбросов в атмосферу с учетом природоохранного законодательства и т.д.

Ю. Г. Шпаковский отмечает, что «наша страна подошла к середине 2021 г. практически с полным отсутствием эффективных нормативных и законодательных инициатив, которые отвечали бы стратегическим потребностям страны»²⁰.

До издания необходимых требований бизнес не будет финансово вкладываться в данное направление. Привлечение инвестиций в исследуемую отрасль напрямую связано с законодательным регулированием.

Из-за санкций, введенных против нашей страны стратегическими противниками, доступ к передовым технологиям и технике ограничивается. Поэтому для выполнения грандиозных задач (до 2030 года наладить новую отрасль экономики) необходимо создать правовые и экономические условия для отечественной науки и производителей, в том числе по вторичному вовлечению в хозяйственный оборот отходов производства и потребления. Совместно при поддержке государства они смогут разработать и внедрить современные технологии и технику, обеспечить импортозамещение во всех отраслях экономики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Асадов Б. Р. программа ООН По окружающей среде: некоторые аспекты деятельности в области обеспечения экологической безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2021. — № 1 (50). — С. 41—48.
2. Балакирева С. В., Кузнецова Г. М. Анализ эффективности сбора твердых коммунальных отходов // Обращение с отходами: современное состояние и перспективы : сборник статей II Международной научно-практической конференции, г. Уфа, 10 ноября 2020 г. — Уфа : Изд-во УГНТУ, 2020. — С. 8—12.
3. Гильмундинов В. М., Тагаева Т. О., Бокслер А. И. Анализ и прогнозирование процессов обращения с отходами в РФ // Проблемы прогнозирования. — 2020. — № 1. — С. 126—134.
4. Ермолаева Ю. В. Мусоросборители в России и мире: проблемы, перспективы и риски // Теория и практика общественного развития. — 2013. — № 8. — С. 75—77.

²⁰ Шпаковский Ю. Г. Климатическая безопасность России: правовые аспекты пространственного развития // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 4 (57). С. 35.



5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
6. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 6 (175). — С. 56—67.
7. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. — 2020. — № 5. — С. 56—61.
8. *Козырь О. М.* Отходы производства и объекты накопленного вреда окружающей среде: проблемы правоприменения // Экологическое право. — 2020. — № 1. — С. 45—47.
9. *Нигматуллина Э. Ф.* Приемлемость рисков воздействия объектов накопленного экологического вреда и их оценка // Экологическое право. — 2020. — № 1. — С. 48—50.
10. *Петрова Т. В.* Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. — 2020. — № 1. — С. 23—25.
11. *Пляскина Н. И., Харитонова В. Н.* Управление в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами: современное состояние // ЭКО. — 2016. — № 12. — С. 5—19.
12. *Ухлова Е. В.* Ограничение прав природопользователей как инструмент обеспечения экологической безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2019. — № 1 (42). — С. 13—47.
13. *Хлуденева Н. И.* О правовых особенностях ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. — 2020. — № 1. — С. 18—20.
14. *Хмельченко Е. Г.* Проблемы утилизации твердых коммунальных отходов в Российской Федерации и пути их решения // Муниципальная академия. — 2018. — № 2. — С. 110—114.
15. *Шеншин В. М., Коряго С. Ю.* Обеспечение экологической безопасности Российской Федерации как элемент национальной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2021. — № 2 (51). — С. 33—37.
16. *Шинкарев А. И.* Реформа системы обращения с отходами производства и потребления в России // Отечественная юриспруденция. — 2018. — № 5. — С. 32—37.
17. *Шпаковский Ю. Г.* Климатическая безопасность России: правовые аспекты пространственного развития // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2022. — № 4 (57). — С. 34—44.

Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности бесхозных скотомогильников

Аннотация. Автором проанализировано законодательство в части обеспечения экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, биологической безопасности. Отмечается разный подход в правовом регулировании обеспечения безопасности до 2019 г. — года принятия новых Основ государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности — и с этого года. Среди рассмотренных аспектов правового обеспечения биологической безопасности в субъектах РФ выделяются особенности правового регулирования наделения органов местного самоуправления полномочиями по содержанию скотомогильников, биотермических ям, находящихся в собственности субъекта РФ. Отмечена проблематика отсутствия единого подхода в регулировании обеспечения безопасности на территории субъекта РФ в части выявления бесхозных скотомогильников, включая сибиреязвенные, и ликвидации неиспользуемых скотомогильников. В государственной информационной системе в области ветеринарии отсутствуют сведения о хозяйственной деятельности участников оборота биологических отходов, осуществляющих их сбор и переработку, это не позволяет комплексно подойти к вопросу регулирования системы обращения с биологическими отходами. Автор обосновывает необходимость внесения изменений в законодательство о ветеринарии и биологической безопасности.

Ключевые слова: биологические риски и угрозы, биологическая безопасность, скотомогильники, бесхозные скотомогильники, экологическая безопасность, санитарно-эпидемиологическое благополучие, ветеринарное благополучие.



**Наталья Олеговна
ВЕДЫШЕВА,**

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.119-128

NATALIA O. VEDYSHEVA,

Assistant professor

of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

veda120006@yandex.ru

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

Environmental and Legal Problems of Ensuring the Safety of Owner Cattle Burial Grounds

Abstract. The article proposes an analysis of legislation in terms of ensuring environmental safety and sanitary and epidemiological welfare of the population, biological safety. There is a different approach in the legal regulation

© Ведышева Н. О., 2023

of safety until 2019, the year of the adoption of the new Fundamentals of State Policy in the field of ensuring chemical and biological safety, and after. Among the considered aspects of the legal support of biological safety in the constituent entities of the Russian Federation, the features of the legal regulation of empowering local governments with the authority to maintain animal burial grounds, biothermal pits owned by the constituent entity of the Russian Federation are highlighted. The problem of the lack of a unified approach in regulating security on the territory of a constituent entity of the Russian Federation in terms of identifying ownerless cattle burial grounds, including anthrax and eliminating unused cattle burial grounds, is highlighted. In the state information system in the field of veterinary medicine, there is no information about the economic activities of participants in the circulation of biological waste that collect and process it, this does not allow a comprehensive approach to the issue of regulating the biological waste management system, the author shows the need to amend the legislation on veterinary medicine and biological safety.

Keywords: *biological risks and threats, biological safety, animal burial grounds, ownerless animal burial grounds, environmental safety, sanitary and epidemiological well-being, veterinary well-being.*

В последнее время вопросам защиты населения и окружающей среды от угроз биологического характера, рисков причинения вреда от воздействия биологических факторов уделяется повышенное внимание¹. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации, Основы государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности выделяют следующие угрозы:

- распространение инфекций животных и растений, причиняющих ущерб сельскому хозяйству и вред окружающей среде;
- перемещение на территорию России зараженных организмов, способных вызвать эпидемии, эпизоотии, эпифитотии различного масштаба;
- появление новых инфекций, вызываемых неизвестными патогенами, занос редких или ранее не встречавшихся на территории России инфекционных и паразитарных заболеваний;
- нарушение нормальной микробиоты человека, сельскохозяйственных животных и растений, влекущее за собой возникновение заболеваний и их распространение.

Так, по данным Россельхознадзора, на 15.02.2023 зарегистрированы вспышки африканской чумы свиней (АЧС) в Российской Федерации (35 случаев), в Венгрии (4), Германии (11), Италии (14), Латвии (15), Польше (81), Сербии (57 случаев);

¹ См.: Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий : учебное пособие / отв. ред. Ю. Г. Шпаковский, Н. О. Ведышева, О. А. Зиновьева. М. : Проспект, 2022 ; *Ведышева Н. О.* Правовой аспект обеспечения биологической безопасности на современном этапе // Правовые основы биоэкономики и биобезопасности : монография / отв. ред. А. А. Мохов, О. В. Сушкова. М. : Проспект, 2020. С. 28—32.

вспышки птичьего гриппа; бруцеллеза и др.² Российская Федерация эндемична по АЧС с 2007 г., в последнее время наблюдается тенденция к ее распространению в ранее оздоровленные и благополучные регионы; есть угроза заноса на нашу территорию ящура, особенно в регионы, граничащие с эндемичными странами.

По данным, содержащимся в ежегодных государственных докладах «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в 2020 г. произошло 60 чрезвычайных ситуаций биолого-социального характера, причем по сравнению с 2019 г. их количество увеличилось в 4 раза. На территории 16 субъектов РФ было зарегистрировано 103 очага АЧС, в ходе ликвидации которых было уничтожено 128,7 тысяч голов свиней. В 2021 г. произошло 88 чрезвычайных ситуаций биолого-социального характера, что больше на 43,33 % по сравнению с 2020 г.

Наибольшее количество чрезвычайных ситуаций связано с инфекционными заболеваниями сельскохозяйственных животных³. В результате этих заболеваний происходят падеж животных и птиц, а также их уничтожение с целью нераспространения заболевания. Трупы животных и птиц отнесены к биологическим отходам, для которых установлены ветеринарные правила перемещения, хранения, переработки и утилизации⁴.

Например, для перемещения биологических отходов, инфицированных возбудителями АЧС, бешенства, блютанга, высокопатогенного гриппа птиц, гриппа лошадей, ряда других болезней животных, впервые выявленных на территории Российской Федерации, или в отношении которых невозможно подтвердить их происхождение, или отходов, владелец которых не установлен, должны использоваться емкости для биологических отходов с надписью «особо опасные биоотходы». Отдельные правила предусмотрены и для утилизации таких отходов путем сжигания в печах (крематорах, инсинераторах) или под открытым небом в траншеях (ямах) до образования негорючего остатка.

На территории скотомогильника и отдельно стоящей биотермической ямы запрещается пасти скот, косить траву, перемещать землю и гумированный остаток за пределы скотомогильника и отдельно стоящей биотермической ямы. По общему правилу запрещается захоронение биологических отходов в землю, вывоз их на свалки, сброс в бытовые мусорные контейнеры, в поля, леса, овраги, водные объекты. В целях предотвращения распространения заразных болезней животных, а также прослеживаемости продукции животноводства в июне 2022 г. внесены изменения в Закон РФ «О ветеринарии», предусматривающие обязательное маркирование сельскохозяйственных животных с 01.03.2024, а служебных — с 01.03.2025. Эти изменения позволят в том числе отслеживать и утилизацию биологических отходов.

В настоящее же время государственные надзорные органы фиксируют несанкционированное размещения таких отходов на полигонах коммунальных и

² URL: <https://fsvps.gov.ru>.

³ URL: <https://mchs.gov.ru>.

⁴ Приказ Минсельхоза России от 26.10.2020 № 626 «Об утверждении Ветеринарных правил перемещения, хранения, переработки и утилизации биологических отходов» // URL: <http://pravo.gov.ru>, 30.10.2020.



промышленных отходов. Кроме того, выявляют большое количество бесхозных скотомогильников, нарушения эксплуатации биотермических ям, правового режима санитарно-защитных зон скотомогильников, которые не определены на местности и не внесены в государственный кадастр недвижимости.

Наибольшую сложность вызывают определение собственника на бесхозные скотомогильники, особенно на неразграниченных землях, отсутствие четких полномочий органов исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления в области обеспечения биологической и иной безопасности при обращении с биологическими отходами. Все это усиливает риски эпизоотических заболеваний среди животных и эпидемических заболеваний среди населения, причинения вреда окружающей среде. Без надлежащей эксплуатации скотомогильников невозможно обеспечить экологическую, ветеринарную безопасность, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Согласно решению Коллегии ЕАЭК от 13.02.2018 № 27 «скотомогильник — это определенный в соответствии с природоохранными, санитарными и ветеринарными требованиями законодательства земельный участок, имеющий ограждение, специально оборудованный земляными ямами (траншеями) и (или) биотермическими ямами для захоронения биологических отходов»⁵. Проблемой является отсутствие достоверной и полной информации об их количестве и местоположении.

По данным Минсельхоза РФ, на территории России насчитывается почти 14 тыс. скотомогильников и биотермических ям, из которых 46 % — действующие. Как обоснованно отмечают суды, «исходя из специфики скотомогильников как объектов права, являющихся прежде всего земельными участками, под поверхностью которых погребены биологические отходы (трупы животных) либо их гуммированные остатки, оказывающие негативное влияние на окружающую среду, для реализации конституционных прав граждан необходимо исключить бесхозность названных объектов»⁶.

На протяжении долгого времени существовала правовая неопределенность в вопросе о том, в чьем ведении находятся вопросы содержания и обеспечения санитарно-эпидемиологической, экологической безопасности этих объектов — Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. В юридической литературе не раз обращались к материальным и процессуальным особенностям рассмотрения судами дел о признании права собственности на бесхозную недвижимую вещь⁷.

⁵ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 13.02.2018 № 27 «Об утверждении Единых ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований, предъявляемых к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору)» // URL: <http://www.eaeunion.org>.

⁶ См.: кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.07.2022 № 88А-13555/2022 по делу № 2а-139/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: *Смагина Е. С.* Проблемы рассмотрения судами дел о признании права собственности на бесхозную недвижимую вещь // *Законодательство*. 2018. № 1. С. 46—49; *Владимиров И. А.* Проблемы совершенствования государственного надзора в сфере животноводства // *Экологическое право*. 2018. № 3. С. 28—31; *Малая Т. Н.* Правовой режим скотомогильников, расположенных на территории Мордовии // *Социально-политические науки*. 2012. № 3. С. 82—83.

Ранее природоохранные прокуроры, например, обращались в суд с исковыми заявлениями в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц о понуждении местных администраций обратиться в управления Росреестра с заявлениями о постановке на учет объектов бесхозного недвижимого имущества, ссылаясь на Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по предупреждению и ликвидации на территории района чрезвычайных ситуаций, и на ст. 225 ГК РФ.

В других случаях прокуроры обращались в суд с иском к органам местного самоуправления о безвозмездной передаче скотомогильников (биотермических ям) в собственность субъекта РФ. Согласно Федеральному закону от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», полномочиями в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения обладают Российская Федерация и субъекты РФ, осуществление этих полномочий — расходные обязательства Российской Федерации и субъектов РФ.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, данное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения) или отчуждению. Непередача указанного имущества в региональную собственность, по мнению прокуроров, свидетельствует о ненадлежащем исполнении должностными лицами местной администрации возложенных на них полномочий⁸.

Согласно п. 3 ст. 225 ГК РФ «бесхозные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь».

В городах федерального значения бесхозные недвижимые вещи, находящиеся на территориях этих городов, принимаются на учет органами, осуществляющими государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлениям уполномоченных государственных органов этих городов.

В соответствии с ч. 2 ст. 290 ГПК РФ заявление о признании права собственности на бесхозную недвижимую вещь подается в суд по месту ее нахождения органом, уполномоченным управлять муниципальным имуществом или имуществом, находящимся в собственности городов федерального значения. Однако в собственности муниципальных образований и городов федерального значения может находиться не любое имущество, а только то, которое предназначено для выполнения возложенных на них функций и полномочий.

При этом ст. 225 ГК РФ и ст. 290 ГПК РФ устанавливают строго ограниченный перечень субъектов, обладающих правом на обращение в суд с заявлением о

⁸ См.: кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 03.06.2019 № 50-КА19-1 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.



признании права собственности на бесхозную недвижимую вещь. В такой ситуации, как справедливо отмечает Е. С. Смагина, «муниципальные образования, города федерального значения оказываются обремененными полномочиями по принятию в собственность любого бесхозного имущества, даже того, которое не должно и не может в дальнейшем находиться в их собственности»⁹.

В ранее утвержденных Президентом РФ Основах государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу¹⁰ было предусмотрено совершенствование законодательства в части перевода бесхозных скотомогильников и биотермических ям в *муниципальную* собственность.

В настоящее время, согласно новым Основам государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу¹¹ среди основных задач, касающихся осуществления мониторинга биологических рисков и совершенствования нормативно-правового регулирования и государственного управления в этой области, предусмотрены формирование и ведение федерального реестра скотомогильников, биотермических ям, организаций по сбору, утилизации и уничтожению биологических отходов; а также обращение бесхозных скотомогильников (биотермических ям) в *собственность органов государственной власти субъектов РФ*.

После принятия вышеуказанных Основ был принят Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который отнес к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), решение вопросов организации проведения на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации; а также изъятие животных и (или) продуктов животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных на территории субъекта РФ с возмещением стоимости изъятых животных и (или) продуктов животноводства.

Кроме того, в 2021 г. внесены изменения в Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», предусматривающие полномочия субъекта РФ по защите населения от болезней, общих для человека и животных, а также по организации

⁹ Смагина Е. С. Участие государства в современном цивилистическом процессе : монография. М. : Статут, 2021. С. 141.

¹⁰ Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу. Утв. Президентом РФ 01.11.2013 № Пр-2573 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

¹¹ Указ Президента РФ от 11.03.2019 № 97 «Об основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1106.

проведения на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных и их лечению.

В настоящее время субъекты РФ на основании данных ветеринарных карточек и по данным надзорных органов определяют количество и местонахождение скотомогильников (биотермических ям), включая сибиреязвенные, наделяют органы местного самоуправления полномочиями по их содержанию, предусматривают распределение субвенций из бюджета субъекта РФ муниципальным районам и городским округам¹².

Так, в соответствии с Законом Московской области от 27.12.2017 № 251/2017-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления городских округов Московской области отдельными полномочиями Московской области по оформлению сибиреязвенных скотомогильников в собственность Московской области, обустройству и содержанию сибиреязвенных скотомогильников», распоряжением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области от 24.03.2020 № 20РВ-93 «О проведении обследования биотермических ям, скотомогильников, в том числе сибиреязвенных, на территории Московской области», Законом Московской области от 07.12.2022 № 220/2022-ОЗ «О бюджете Московской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» установлено 13 городских округов Московской области, на территории которых выявлены сибиреязвенные скотомогильники, переданы полномочия органам местного самоуправления по их оформлению в собственность Московской области, обустройству и содержанию. Так, на 2023 г. выделено 6 231 тыс. руб., на 2024—2025 гг. — по 5 944 тыс. руб.¹³

В Оренбургской области государственные полномочия по защите населения от болезней, общих для человека и животных, в части сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, передаются органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в 11 этапов, на каждом этапе выделены от 1 до 5—10 муниципальных образований, начиная с 01.01.2016 и заканчивая 2026 г. (всего 85 муниципальных образований с количеством более 80 скотомогильников)¹⁴.

¹² См.: Закон Белгородской области от 29.12.2020 № 32 (ред. от 02.11.2022) «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по содержанию сибиреязвенных скотомогильников, биотермических ям, находящихся в собственности Белгородской области»; Закон Республики Алтай от 19.12.2014 № 92-РЗ (ред. от 28.12.2022) «О наделении органов местного самоуправления в Республике Алтай отдельными государственными полномочиями Республики Алтай по обустройству и содержанию мест утилизации биологических отходов (скотомогильников, биотермических ям, крематоров, инсинераторов) на территории Республики Алтай»; Закон Оренбургской области от 03.10.2014 № 2563/730-V-ОЗ (ред. от 01.12.2022) «О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области отдельными государственными полномочиями по защите населения от болезней, общих для человека и животных, в части сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов» // СПС «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

¹³ В Московской области выявлено 39 бесхозных сибиреязвенных скотомогильников.

¹⁴ В Оренбургской области имеется 952 скотомогильника, из которых 695 не отвечают требованиям ветеринарного законодательства, 673 не имеют собственников, 127 являются



В целях недопущения несанкционированного захоронения биологических отходов, нераспространения возбудителей заразных болезней животных, предупреждения заболеваний людей зооантропонозными болезнями, охраны окружающей среды субъекты РФ регулируют и порядок ликвидации неиспользуемых скотомогильников. К неиспользуемым относятся скотомогильники, в которых срок последнего захоронения биологических отходов составляет не менее 2 лет для биотермических ям и не менее 25 лет для земляных ям.

Ликвидация не распространяется на действующие и сибиреязвенные скотомогильники. Например, Правительством Московской области утвержден Порядок ликвидации неиспользуемых скотомогильников (биотермических ям) на территории области¹⁵. Данный порядок устанавливается в отношении следующих скотомогильников: неиспользуемых, не имеющих собственника, собственник которых неизвестен, собственник которых отказался от своего права на них, на скотомогильники, принадлежащие на праве частной собственности юридическим и физическим лицам.

Мероприятия по ликвидации включают в себя три этапа: ветеринарно-санитарное освидетельствование неиспользуемого скотомогильника, формирование их сводного перечня и непосредственно саму ликвидацию в виде засыпки грунтом биотермических ям неиспользуемых скотомогильников и работы по дезинфекции.

В 2020 г. в Алтайском крае утвержден порядок ликвидации неиспользуемых на территории края скотомогильников и приказом Управления ветеринарии Алтайского края от 02.07.2021 № 118-п включены в перечень скотомогильников (биотермических ям), подлежащих ликвидации в срок 2023—2024 гг. (из них 4 являются действующими, 7 — законсервированными).

Несмотря на принятые субъектами РФ постановления, предусматривающие ликвидацию неиспользуемых скотомогильников на ближайшие годы, суды обязывают органы исполнительной власти субъектов РФ, как правило, в течение 1 года с момента вступления в законную силу решения суда ставить их на кадастровый учет, регистрировать права собственности; разрабатывать санитарно-защитные зоны, а также обеспечивать на указанных объектах изоляцию умеренно опасных биологических отходов от объектов внешней среды (почвы, воды) и недопущение к ним посторонних физических лиц и животных в соответствии с требованиями Ветеринарных правил, утвержденных приказом Минсельхоза России от 26.10.2020 № 626¹⁶.

собственностью муниципальных образований и 152 находятся в собственности хозяйствующих субъектов.

¹⁵ Постановление Правительства Московской области от 25.12.2020 № 1041/44 (ред. от 11.11.2022) «Об утверждении Порядка ликвидации неиспользуемых скотомогильников (биотермических ям) на территории Московской области»; постановление Правительства Республики Мордовия от 05.08.2013 № 311 «Об утверждении Порядка ликвидации неиспользуемых скотомогильников на территории Республики Мордовия» // СПС «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

¹⁶ Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.07.2022 № 88А-13555/2022 по делу № 2а-139/2021; кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24.02.2022 № 88А-3495/2022 по

Представляется необходимым разработать единые правила на федеральном уровне, предусматривающие сроки постановки на кадастровый учет и включению в реестр объектов региональной собственности выявленных бесхозяйных скотомогильников, отдельно закрепив особенности в отношении сибиреязвенных; предусмотреть специальные сроки и правила для установления санитарно-защитных зон для включенных в перечень ликвидируемых в ближайшие годы скотомогильников.

Для решения проблемы утилизации или уничтожения биоотходов необходимо создать на территории России сеть утилизационных заводов с учетом реального и прогнозируемого уровня, учитывая интересы сельхозпроизводителей, занимающихся животноводством и в отдаленных деревнях и селах.

В рамках мониторинга биологических рисков Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» предусматривает создание государственной информационной системы в области биологической безопасности. В настоящее время Россельхознадзор осуществляет ведение государственной информационной системы в области ветеринарии «ВетИС», куда заносится информация об объектах, связанных с утилизацией биологических отходов. Это скотомогильники, биотермические ямы и ветсанутильзаводы, которые предназначены непосредственно для утилизации таких отходов.

Однако сведения о хозяйственной деятельности участников оборота биологических отходов, осуществляющих их сбор и переработку, информационная система не содержит. Кроме того, в Положении о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору¹⁷, не закреплены полномочия данной службы по ведению федерального реестра скотомогильников, включая сибиреязвенные.

Поэтому в рамках усовершенствования контроля за эксплуатацией и ликвидацией скотомогильников (биотермических ям) следует внести соответствующие изменения в законодательство, наделив Россельхознадзор полномочиями по ведению федерального реестра скотомогильников; а Министерство сельского хозяйства РФ — полномочиями по разработке Правил эксплуатации и ликвидации скотомогильников, для единообразного применения соответствующих норм субъектами РФ. Кроме того, необходимо закрепить в Законе о биологической безопасности особенности обращения с биологическими отходами, выделив особенности утилизации таких отходов в сельском хозяйстве.

делу № 2а-15/2021 ; кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12.01.2022 № 88А-187/2022 по делу № 2-59/2021 ; кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24.02.2022 № 88А-3495/2022 по делу № 2а-15/2021 ; кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 23.12.2021 № 88А-21763/2021 по делу № 2а-139/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 (ред. от 29.11.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // СПС «КонсультантПлюс».



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ведышева Н. О.* Правовой аспект обеспечения биологической безопасности на современном этапе // Правовые основы биоэкономики и биобезопасности : монография / отв. ред. А. А. Мохов, О. В. Сушкова. — М. : Проспект, 2020. — С. 28—32.
2. Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий : учебное пособие / отв. ред. Ю. Г. Шпаковский, Н. О. Ведышева, О. А. Зиновьева. — М. : Проспект, 2022. — 168 с.
3. *Чхутиашвили Л. В., Воронина Н. П., Ведышева Н. О.* Особенности правового регулирования снижения природных и техногенных рисков в условиях глобального потепления // Современные правовые векторы развития климатической политики: опыт России и зарубежных стран : монография / под общ. ред. М. А. Егоровой. — М. : Проспект, 2023. — 456 с.

Концептуальные подходы и методология стратегического планирования в области обращения с отходами потребления¹

Аннотация. Одним из трендов современной государственной политики является формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, направленной на снижение негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения, обеспечение экологической безопасности. Данное направление реализуется в рамках реформирования сферы обращения с отходами производства и потребления, проведение которого осуществляется на основе документов стратегического планирования. Комплексность проблем таких отходов требует применения в процессе стратегирования научно обоснованных концептуальных подходов и методологии, обеспечивающих включение в процесс управления всех стадий обращения с отходами (сбора, накопления, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения), а также уровней принятия и реализации управленческих решений (федерального, регионального и муниципального).

В статье обоснована необходимость применения к этим отношениям экосистемного подхода, концепции устойчивого развития, показана важность использования системно-структурного и структурно-функционального методов, позволяющих учитывать особенности данной сферы, а также обеспечить достижение согласованности и сбалансированности отраслевых приоритетов, целевых ориентиров, задач, показателей, средств их достижения с аналогичными элементами документов стратегического планирования, разработанными в смежных областях. Сформулированы предложения по совершенствованию стратегирования в области обращения с отходами потребления, включая ТКО, направленные на повышение эффективности управления в данной сфере. В частности, предлагаются разработка и принятие отраслевой стратегии, устранение пробелов понятийного аппарата, выделение в качестве приоритетного направления мер по образованию отходов потребления, создание системы их отдельного сбора, организация селективного сбора и утилизации видов отходов потребления и др.

Ключевые слова: отходы потребления, твердые коммунальные отходы, экологическая безопасность, окружающая среда, здоровье человека, стратегическое планирование.



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

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.129-138

¹ Статья подготовлена в рамках реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030» и при информационной поддержке СПС «Консультант-Плюс».

GALINA V. VIPHANOVA,

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

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

Conceptual approaches and methodology of strategic planning in the field of consumer waste management

Abstract. *One of the trends of modern state policy is the formation of a comprehensive system of solid municipal waste management aimed at reducing the negative impact on the environment, public health, and ensuring environmental safety. This direction is being implemented as part of the reform of the sphere of waste management of production and consumption, which is carried out on the basis of strategic planning documents. The complexity of the problems of such waste requires the use of scientifically-based conceptual approaches and methodology in the process of strategizing, ensuring the inclusion in the management process of all stages of waste management (collection, accumulation, transportation, processing, disposal, neutralization, disposal), as well as levels of adoption and implementation of management decisions (federal, regional and municipal).*

The article substantiates the need to apply an ecosystem approach to these relations, the concept of sustainable development, shows the importance of using system-structural and structural-functional methods that allow taking into account the specifics of this area, as well as to ensure consistency and balance of sectoral priorities, targets, objectives, indicators, means of achieving them with similar elements of strategic planning documents, developed in related fields. Proposals are formulated to improve the strategy in the field of consumer waste management, including MSW (on the development and adoption of an industry strategy, elimination of conceptual gaps, allocation of measures for the formation of consumer waste as a priority, creation of a system for their separate collection, organization of selective collection and disposal of types of consumer waste, etc.), aimed at improving efficiency management in this area.

Keywords: *consumer waste, municipal solid waste, environmental safety, environment, human health, strategic planning.*

Реформирование обращения с отходами производства и потребления, проводимое на протяжении нескольких последних лет, сопровождается структурными, институциональными и другими преобразованиями, созданием организационных, экономических, правовых и иных условий, обеспечивающих достижение целей, задач и показателей, определенных документами стратегического планирования в данной сфере.

Эти меры направлены на предотвращение и сокращение объемов образования и захоронения отходов, увеличение доли отходов, направленных на обработку, утилизацию (использование) и обезвреживание, вовлечение в хозяйственный оборот в качестве дополнительных материальных и энергетических ресурсов, что необходимо для снижения антропогенного воздействия на окружающую среду и здоровье населения, для обеспечения ресурсосбережения и экологической безопасности.

В числе приоритетных направлений государственной политики и стратегического планирования выделены твердые коммунальные отходы (далее — ТКО). По разным оценкам в России ежегодно образуется 55—60 млн т ТКО, из которых до 95 % направляется на захоронение, а уровень их переработки составляет 5—7 %.

В последнее время наметилась тенденция к сокращению количества образованных ТКО — в пределах 48 млн т (48 462 031 т в 2020 г., 48 362 836 т в 2021 г.)², что свидетельствует о положительной динамике мер, принимаемых в процессе реформирования обращения с отходами, включая ТКО. Однако все еще сохраняется высокий процент ТКО, направленных на захоронение. В 2021 г. доля таких отходов составила 92 % (44 481 735 т)³. По данным Минприроды России, доля ТКО, направленных на захоронение, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО составила в 2021 г. 73,1 % при плановом показателе 93,8⁴.

Расхождение этих отчетных данных за один и тот же период является одним из примеров существующих проблем информационного обеспечения регулирования данной сферы. Необходимость устранения таких проблем важна не только для повышения эффективности управления этой социально значимой областью, корректировки документов стратегического планирования, принимаемых решений, но также для обеспечения экологических прав граждан, открытости и достоверности экологической информации, составной частью которой являются сведения об отходах потребления, в том числе ТКО, их источниках, принимаемых мерах.

Недостатки информационного характера неоднократно отмечались на государственном уровне, в том числе в части создания единой государственной системы учета ТКО, взаимоувязки результатов ввода в эксплуатацию мощностей по утилизации и обработке ТКО с показателями объемов утилизированных и обработанных отходов и др. Среди проблемных вопросов — отсутствие мероприятий, учитывающих приоритеты государственной политики в данной сфере, направленных на предотвращение и сокращение количества образования отходов и др.⁵

Эти проблемы, возникающие в ходе реформирования обращения с ТКО, во многом характерны для отрасли в целом, вызывают необходимость

² См.: Сведения об образовании, обработке, утилизации отходов производства и потребления за 2021 год // URL: <https://rpn.gov.ru/open-service/analytic-data/statistic-reports/production-consumption-waste/> (дата обращения: 25 января 2023 г.)

³ См.: Сведения об образовании, обработке, утилизации отходов производства и потребления за 2021 год.

⁴ О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году : государственный доклад. М. : Минприроды России, 2022. С. 607.

⁵ Отчет Счетной палаты РФ. 2020 // URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/41b/41b02dc50697e6fc57ec2f389a8b68f0.pdf> (дата обращения: 26 января 2023 г.).



совершенствования не только системы управления, законодательства, но и в первую очередь документов стратегического планирования.

С одной стороны, это обусловлено ролью и значением стратегического планирования, являющегося важным инструментом государственной политики, которая, в свою очередь, оказывает значительное влияние на формирование законодательства, на сферу, масштаб, объемы его систематизации, его задачи, приоритеты и т.д.⁶ Опосредованность правом государственной политики и ее различных видов, в том числе в области обращения с отходами, предопределяет значимость стратегического планирования и его места в составе правовой политики, структура и содержание которой являются объектом особого интереса в юридической науке⁷.

С другой стороны, стратегическое планирование — приоритетная управленческая функция, составляющая основу для управленческих решений и представляющая собой процесс выбора целей и путей их достижения, деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития, других сфер и отраслей, включая обращение с отходами производства и потребления.

При этом исключительно важное значение и перспективность для оптимизации регулирования данной сферы в ходе проводимого реформирования имеет стратегирование, которое включает в себя не только разработку и утверждение документов стратегического планирования (стратегий, программ), но также их реализацию. Как отмечается в научной литературе, стратегированию свойственна не только фиксация конечных целей, но и механизм их достижения, включая мониторинг поэтапного достижения планируемых индикаторов⁸. Выделяется институт стратегирования экологического развития, включающий в себя органы, процедуры, мониторинг, исполнение (причем обязательное) показателей⁹. Данный аспект имеет прямое отношение и к сфере обращения с отходами производства и потребления, включая ТКО, непосредственно влияющей на качество жизни населения, состояние окружающей среды.

Такой подход способствует выработке и принятию решений в процессе стратегического планирования, учитывающих экономические, социальные и экологические интересы, которые прослеживаются в различных моделях управления. Например, специалистами предлагается интегративная модель управления сферой обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО), охватывающая сбор, накопление, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение отходов с целью обеспечения экологических, экономических и социальных норм и требований, основанная на системном подходе с использованием

⁶ См.: Ударцев С. Ф. Правовая политика, систематизация законодательства и эволюция права // Право и политика. 2011. № 5 (137). С. 743.

⁷ См.: Марченко М. Н. Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. 2013. № 5. С. 26—37.

⁸ См.: Зельднер А. Г. Место стратегирования в понятийно-категориальной системе прогнозирования // Экономика и политика. 2012. № 8 (93). С. 13.

⁹ См.: Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex russica. 2020. № 1. С. 33—34.

программно-целевого метода¹⁰. Практическая значимость данного метода отмечается для управления региональным социально-экономическим развитием¹¹.

Другими авторами предлагается структурно-функциональная модель процесса обращения с ТКО, основной целью которой является сокращение экологического следа человека путем преобразования части отходов во вторичные материалы и энергетические ресурсы¹².

При формировании и реализации таких моделей следует обеспечить разработку стратегий, программ и других документов, составляющих основу стратегирования в области обращения с отходами, на основе подходов и методологии, соответствующих общим задачам научно-методологического обеспечения стратегического планирования и учитывающих отраслевые особенности развития и регулирования данной сферы.

Подготовка документа стратегического планирования — основополагающий этап формирования государственной политики и сложнейшая часть управления, требующая проведения всестороннего анализа, обсуждения и определения целей, задач развития соответствующего направления, исходя из оценки ситуации (в том числе существующих рисков, внутренних и внешних угроз), количественных и качественных показателей (индикаторов), их целевых значений с применением методик и средств достижения целевых ориентиров.

Наряду с методологией индикативного планирования, программно-целевым методом для стратегического планирования обращения с отходами (производства и потребления, в том числе ТКО) важное значение имеет применение системно-структурного и структурно-функционального методов, позволяющих учитывать сложный характер отношений, возникающих в данной сфере, находящихся в экономических, социальных и экологических взаимосвязях, что требует обеспечения согласованности и сбалансированности отраслевых (применительно к отходам производства и потребления) приоритетов, целевых ориентиров, задач, показателей, средств их достижения с аналогичными элементами документов стратегирования, разработанными в смежных областях (использования и охраны земель, обеспечения экологической безопасности, биоэнергетики, других отраслей экономики, пространственного развития и др.).

Кроме того, применение данных методов позволит соотнести и учесть при планировании общие тенденции и закономерности развития сферы обращения с отходами с особенностями отдельных видов отходов (производства, потребления, ТКО), включить в сферу стратегирования виды деятельности на всех стадиях

¹⁰ См.: Лихачева О. И., Советов П. М. Методологические аспекты управления сферой обращения с твердыми бытовыми отходами // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 4. С. 111—127.

¹¹ См.: Киянова Л. Д., Литвинова Т. И. Сущность программно-целевого метода как инструмента управления социально-экономическим развитием региона // Новые технологии. 2014. № 2. С. 74—79.

¹² См.: Соколова О. Г., Полежаева М. В., Чухарева Е. В. Формирование модели управления твердыми коммунальными отходами // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 3. С. 130—143.



обращения (сбора, накопления, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения).

Не менее важными являются формирование в процессе стратегического планирования на основе таких методов оптимальной организационной и институциональной структуры, обеспечивающей эффективность организации и управления обращением отходов в целом для данной сферы, а также их видов; согласованность уровней стратегирования (государственного — федерального и регионального, а также муниципального) с привлечением частного сектора, предпринимательских структур; поощрение общественного участия, повышение сознательности граждан и социальной ответственности населения.

Необходимость применения указанных методов обусловлена и концептуальными подходами, на основе которых должны обеспечиваться организация и управление, в том числе стратегическое планирование, развития отрасли обращения с отходами. Это принцип экосистемности (экосистемный подход), а также концепция устойчивого развития, рассматриваемая в качестве методологической основы цивилизационного развития, а также стратегического планирования в экологической сфере¹³, составной частью которого является и сфера обращения с отходами.

Обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития относится к числу приоритетов и задач стратегического планирования в России. Реализация этой концепции связана с целями устойчивого развития (ЦУР), для ее достижения на международном и национальном уровне разработаны индикаторы. В России также ведется работа по разработке и поэтапному введению таких индикаторов, в том числе в отношении ТКО¹⁴.

Стратегирование в области обращения с отходами потребления, включая ТКО, осуществляется посредством реализации нескольких документов стратегического планирования, разработанных в рамках реформы, начатой фактически в 2019 г. в соответствии с национальными целями и стратегическими задачами развития страны¹⁵. Она направлена на эффективное обращение с отходами производства и потребления (также на существенное увеличение обработки и утилизации ТКО), сокращение объемов их захоронения на полигонах, ликвидацию незаконных свалок в границах городов.

Реализация реформы происходит в первую очередь в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (срок реализации — 31 декабря 2024 г.), входящего в состав национального проекта «Экология»¹⁶. При всей положительной динамике проводимой реформы

¹³ См.: *Выпханова Г. В.* Актуальные направления и проблемы реализации документов стратегического планирования в области экологического развития // *Транспортное право и безопасность.* 2022. № 2 (42). С. 241—242.

¹⁴ Подробнее см.: *Выпханова Г. В.* Понятие и правовое обеспечение концепции устойчивого развития // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).* 2016. № 1 (17). С. 64—93.

¹⁵ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // *СЗ РФ.* 2018. № 20. Ст. 2817.

¹⁶ Паспорт национального проекта «Национальный проект “Экология”» (утв. Минприроды России) // URL: <https://www.mnr.gov.ru/>. Документ опубликован не был.

анализ показателей данного федерального проекта и статистической отчетности их достижения свидетельствует о существовании проблемных вопросов.

В числе показателей федерального проекта, например, отсутствуют данные о количестве (объемах) образованных отходов. Без этих сведений нельзя представить полную и объективную картину состояния и перспектив обращения с отходами, начиная со сбора, что крайне важно для принятия мер, обеспечивающих эффективность управления в данной сфере. В федеральной государственной информационной системе учета ТКО, наряду со сведениями об объектах обработки, утилизации, обезвреживания, размещения этих отходов, содержится информация об источниках их образования, местах накопления, измерениях количества¹⁷.

Соответственно, количественные и качественные характеристики отходов на стадии образования и сбора должны включаться в состав показателей документов стратегического планирования.

Кроме того, на фоне статистических данных о сокращении количества образованных ТКО в целом по России, в 2020 — 2021 гг. отмечается рост их образования в таких регионах, как Забайкальский край (53,3 %), Пензенская (43,6 %), Ленинградская (32,1 %), Новгородская (93,9 %), Тамбовская (29 %), Владимирская (122 %) области, Краснодарский край (27,4 %), г. Санкт-Петербург (77,5 %).

Значительным является рост образования ТКО в Республике Алтай — 450,2 % (11 856 т в 2020 г., 65 231 т в 2021 г., из которых захоронено 65 231 т), в Республике Тыва — 1 946,6 % (4 136 т в 2020 г., 84 646 т в 2021 г.). При этом в некоторых регионах высокой остается доля ТКО, переданных на захоронение (в Удмуртской Республике в 2021 г. образовано 351 535 т, захоронено 335 964 т, в Республике Марий Эл из образованных 141 411 т захоронено 140 237 т), во Владимирской области образовано 430 041 т, захоронено 422 870 т)¹⁸.

Приведенные статистические данные, показывающие отрицательную динамику достижения в ряде субъектов РФ стратегических ориентиров и плановых показателей, определенных федеральным проектом, свидетельствуют о системных организационных, институциональных и других проблемах, в том числе стратегического планирования, препятствующих и тормозящих проведение реформы в области обращения с ТКО не только на региональном, но и на федеральном уровне в целом, несмотря на достижение определенных показателей. На недостатки документов стратегического планирования в субъектах РФ, а также организации и управления обращением с ТКО указывалось и Счетной палатой РФ (недостижение отдельных результатов и показателей федерального проекта ТКО и др.)¹⁹.

Существующие проблемы реформирования сферы обращения с ТКО на региональном уровне требуют совершенствования системы стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях на основе методологии системно-структурного подхода.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 20 мая 2022 г. № 913 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе учета твердых коммунальных отходов» // СЗ РФ. 2022. № 22. Ст. 3661.

¹⁸ См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году : государственный доклад.

¹⁹ Отчет Счетной палаты РФ. 2020.



Что касается ликвидации несанкционированных свалок, то на решение данной задачи направлен федеральный проект «Чистая страна» (срок реализации — 31 декабря 2024 г.), также реализуемый в рамках национального проекта «Экология». Несмотря на проведение мероприятий по достижению проектных показателей, сохраняются проблемы, негативно влияющие на выполнение поставленных целей и задач.

В числе таких проблем:

- отсутствие типовых проектных решений по ликвидации свалок и полигонов ТБО (ТКО);
- отсутствие нормативно закрепленного порядка подтверждения прекращения негативного воздействия ликвидированных и рекультивированных объектов накопленного вреда на окружающую среду и здоровье человека, проведения измерений и исследования состояния компонентов окружающей среды (атмосферного воздуха, земель, почвы, вод, в том числе подземных);
- неурегулированность проведения контроля за выявлением, учетом и ликвидацией несанкционированных свалок;
- случаи отбора проектов в области обращения с отходами, не соответствующих установленным проектам и др.²⁰

Эти проблемы напрямую относятся и к ликвидации незаконных свалок и полигонов ТКО (ТБО), поскольку они включаются в Государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде и их количество продолжает оставаться достаточно большим, что требует дальнейшего планирования и продолжения проведения работ по их ликвидации и рекультивации в рамках федерального проекта «Чистая страна» в среднесрочной перспективе одновременно с реализацией документов стратегического планирования, относящихся к области обращения с отходами.

В настоящее время начата реализация федерального проекта «Генеральная уборка»²¹, в рамках которого предусмотрено проведение ряда мероприятий, включая ликвидацию объектов накопленного вреда, находящихся вне границ городов и оказывающих негативное воздействие на состояние окружающей среды, здоровье и продолжительность жизни граждан. Однако данный проект нацелен на техногенные объекты, включая свалки и заброшенные промышленные предприятия.

Особое место в системе стратегического планирования и современной государственной политике отводится задаче обеспечения экологически безопасного обращения с отходами²², на решение которой направлена Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления²³, включая ТКО. В этом документе ТКО включены в состав основных

²⁰ Отчет Счетной палаты РФ. 2020.

²¹ См.: распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2021 г. № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 41. Ст. 7051.

²² См.: Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

²³ См.: распоряжение Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р // СПС «КонсультантПлюс».

групп отходов, определена их ресурсная ценность; в качестве целевого показателя указана доля ТКО, направленных на переработку; в числе основных направлений выделено правовое регулирование процессов их сортировки; среди предприятий — источников образования отходов для отрасли названы полигоны захоронения ТКО.

Однако Стратегия не охватывает все стадии обращения с отходами, в ее положениях можно выделить проблемы дифференциации отходов производства и потребления, их соотношения с ТКО, что не позволяет выявить особенности развития формируемой отрасли промышленности и корректировки механизмов достижения целевых ориентиров и поставленных задач. Эти недостатки характерны и для отраслевой программы «Применение альтернативного топлива из отходов в промышленном производстве на 2022—2030 годы»²⁴, в целевых показателях которой указана доля отходов обработки ТКО, направленных на производство альтернативного топлива.

Попытки комплексного подхода к обращению ТКО были предприняты при реализации стратегии в данной сфере²⁵. Применительно к отходам потребления такой документ отсутствует, что не позволяет обеспечить эффективное управление данной отраслью. Ее фрагментарное включение в реализуемые документы стратегического планирования в области обращения с отходами при отсутствии специального документа целеполагания не позволяет учесть особенности данного вида отходов и системно решить существующие многоаспектные и многоуровневые проблемы.

В целях совершенствования государственной политики, управления и стратегирования в области обращения с отходами потребления на системной основе необходимо: разработать и принять федеральную отраслевую стратегию, определяющую цели, задачи, приоритеты, направления, механизмы и показатели устойчивого долгосрочного развития данной области стратегирования и управления на всех стадиях обращения отходов потребления (сбора, накопления, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения) с учетом результатов (достижений и недостатков) проводимой реформы, факторов влияния на ее реализацию, а также положительного зарубежного опыта.

В качестве приоритетного направления следует выделить образование отходов потребления, а также создание системы их отдельного сбора, организации селективного сбора и утилизации видов отходов потребления, исходя из их особенностей (органических, биоразлагаемых и др.). Требуется устранение существующих пробелов терминологии и понятийного аппарата, в том числе определение и легальное закрепление понятий «отходы потребления» (в частности, выделение их признаков, отличающих их от ТКО), «раздельное накопление», «раздельный сбор».

Комплексность проблем отходов потребления обуславливает применение различных мер организационного характера, экономических инструментов, в том

²⁴ См.: паспорт отраслевой программы (утв. зам. председателя Правительства РФ 28 декабря 2022 г. № 16042п-П11) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ См.: приказ Минприроды России от 14 августа 2013 г. № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными бытовыми) отходами в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.



числе стимулирования (раздельного сбора, разработки новых экологичных, энерго- и ресурсосберегающих технологий в данной сфере, внедрения процесса рециклинга и т.д.), информационного обеспечения, включая повышение информированности, культуры потребления и ответственности населения, его активного участия в начальных процессах обращения с ТКО.

Положения отраслевой стратегии (в части внедрения в сферу обращения отходов потребления экономических стимулов, сопряженных с политикой инноваций, переходом к модели замкнутого цикла и др.) требуют согласованности с документами стратегического планирования в смежных областях (развития адаптивных технологий, научно-технологического развития и др.).

Совершенствование системы документов стратегического планирования на научно обоснованной теоретико-методологической базе, подкрепленной эмпирическими методами в ходе их реализации, будет способствовать более эффективному стратегированию и управлению в области обращения с отходами потребления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Выпханова Г. В.* Актуальные направления и проблемы реализации документов стратегического планирования в области экологического развития // *Транспортное право и безопасность*. — 2022. — № 2 (42). — С. 235—247.
2. *Выпханова Г. В.* Понятие и правовое обеспечение концепции устойчивого развития // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. — 2016. — № 1 (17). — С. 64—93.
3. *Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В.* Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // *Lex russica*. — 2020. — № 1. — С. 28—42.
4. *Зельднер А. Г.* Место стратегирования в понятийно-категориальной системе прогнозирования // *Экономика и политика*. — 2012. — № 8 (93). — С. 7—15.
5. *Киянова Л. Д., Литвинова Т. И.* Сущность программно-целевого метода как инструмента управления социально-экономическим развитием региона // *Новые технологии*. — 2014. — № 2. — С. 74—79.
6. *Лихачева О. И., Советов П. М.* Методологические аспекты управления сферой обращения с твердыми бытовыми отходами // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. — 2017. — Т. 10. — № 4. — С. 111—127.
7. *Марченко М. Н.* Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации // *Вестник Московского университета*. — Серия 11 : *Право*. — 2013. — № 5. — С. 26—37.
8. *Соколова О. Г., Полежаева М. В., Чухарева Е. В.* Формирование модели управления твердыми коммунальными отходами // *Этап: экономическая теория, анализ, практика*. — 2019. — № 3. — С. 130—143.
9. *Ударцев С. Ф.* Правовая политика, систематизация законодательства и эволюция права // *Право и политика*. — 2011. — № 5 (137). — С. 739—751.

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

Реализация Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года

OLGA A. ZINOVEVA,

Assistant professor

*of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

oazin@rambler.ru

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

Implementation of the Strategy for the Development of Industry for the Treatment, Utilization and Neutralization of Production and Consumption Waste for the Period up to 2030



**Ольга Анатольевна
ЗИНОВЬЕВА,**

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

oazin@rambler.ru

*125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9*

В связи с неуклонным ежегодным ростом объемов образующихся в России отходов обращение с ними стало одной из самых острых научно-технических и социально-экономических проблем. Сложившаяся в последнее время ситуация в сфере обращения с отходами ведет к возникновению необратимых процессов деградации окружающей среды и представляет реальную угрозу для здоровья населения. Недостаточное количество полигонов для складирования и захоронения промышленных отходов способствует широкому распространению практики их размещения в местах неорганизованного складирования (несанкционированные свалки), что представляет особую опасность для окружающей среды. Количество размещаемых на таких свалках отходов постоянно растет¹.

Как отмечалось в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации, ежегодно в России образуется примерно 4 млрд т отходов производства и потребления, из которых 55—60 млн т составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию

¹ См. подробнее: *Зиновьева О. А.* Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: проблемы и пути решения // Будущее российского права: концепты и социальная практика. V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 4 ч. М. : РГ-Пресс, 2018. Ч. 2. С. 142—148 ; Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий : учебное пособие / отв. ред. Ю. Г. Шаповоский, Н. О. Ведышева, О. А. Зиновьева. М. : Проспект, 2022.

общей площадью примерно 4 млн га, и эта территория ежегодно увеличивается на 300—400 тыс. га².

На здоровье человека отходы оказывают влияние как при прямом контакте — в момент их образования, при транспортировке, переработке, складировании; так и опосредованно — через загрязнение атмосферного воздуха, почвы, грунтовых вод, открытых водоемов и сельскохозяйственной продукции растительного и животного происхождения.

Расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов являются одним из направлений деятельности по обеспечению экологически безопасного устойчивого развития мирового сообщества. Более 20 лет назад среди задач в сфере снижения загрязнения окружающей среды Экологическая доктрина Российской Федерации³ называла необходимость внедрения ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности; развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов.

Законодательным актом, устанавливающим правовые основы общественных отношений при обращении с отходами, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды»⁴, который определяет обязательность установления нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение; требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления; права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определяет Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»⁵. В этом Законе отходы производства и потребления определяются как вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁶ предусматривает: формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены; создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления; создание и эффективное функционирование во всех субъектах РФ системы общественного

² Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

³ Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

⁶ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок; создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда.

Указом Президента РФ от 14 января 2019 г. № 8 в целях обеспечения реализации норм законодательства РФ в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО), стимулирования инвестиционной активности в этой сфере, а также в целях реализации национального проекта «Экология» создана публично-правовая компания по формированию комплексной системы обращения с ТКО «Российский экологический оператор» (РЭО)⁷.

Распоряжением Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р утверждена Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года (далее — Стратегия)⁸. Стратегия направлена на формирование и перспективное развитие новой отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, объединяющей в своей инфраструктуре: экотехнопарки, многофункциональные комплексы по промышленному обезвреживанию отходов, многофункциональные сортировочные комплексы, мусоросортировочные комплексы, производственно-технические комплексы по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

В Стратегии показана ресурсная ценность основных групп отходов: обрабатываемых производств промышленности; сельского и лесного хозяйства, животноводства, растениеводства, пищевых отходов; производства и распределения электроэнергии, газа и воды; твердых коммунальных отходов.

Основными целями Стратегии определены:

- формирование и перспективное развитие отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, обеспечивающей максимальное вовлечение отходов в производство и планомерную минимизацию количества отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, с применением мирового принципа 3R (предотвращение образования отходов, повторное использование, переработка во вторичные ресурсы);
- формирование и перспективное развитие российской технологической и машиностроительной базы, обеспечивающей отрасль промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов современным высокотехнологичным оборудованием, обладающим также высоким экспортным потенциалом.

В настоящее время из-за принятия управленческих решений по утвержденным территориальным схемам и региональным программам по обращению с отходами в ряде субъектов РФ при отсутствии мусороперерабатывающих, а также обезвреживающих отходы предприятий и одновременном закрытии исчерпавших свои мощности и завершивших сроки эксплуатации морально и физически

⁷ Указ Президента РФ от 14.01.2019 № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 234.

⁸ СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 920.



устаревших полигонов твердых коммунальных отходов возник значительный дефицит объектов захоронения отходов.

Сложившаяся ситуация, в свою очередь, привела к существенному увеличению расстояний транспортирования отходов на действующие полигоны, росту тарифов для населения и хозяйствующих субъектов на вывоз мусора и, как следствие, резкому увеличению числа несанкционированных свалок. Все это способствует росту социальной напряженности и дальнейшему ухудшению санитарно-гигиенического состояния населенных пунктов и экологической ситуации в регионах.

В Стратегии исполнительным органам субъектов РФ в пределах их компетенции рекомендовано: принять участие в реализации мероприятий, предусмотренных Стратегией; руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации территориальных схем и региональных программ в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, программ социально-экономического развития субъектов РФ, нормативных правовых актов и иных документов в области обращения с такими отходами, а также при планировании, регулировании и организации деятельности по обращению с ними.

Органы местного самоуправления определяют схему размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и осуществляют ведение реестра мест накопления ТКО в соответствии с правилами, утвержденными Правительством РФ⁹.

Ситуация с отходами в субъектах РФ на старте реформы была неоднородной, в некоторых из них не имелось даже минимальной инфраструктуры. И до сегодняшнего дня, как сообщил на заседании Комитета Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды глава Комитета Дмитрий Кобылкин, в 21 субъекте РФ по-прежнему некуда вывозить отходы, нет соответствующих объектов размещения, нет инфраструктуры, не подготовлены новые мощности по обращению с ТКО на замену старых. Он отметил, что необходимо разобраться с такой ситуацией и предложил Минприроды РФ совместно с регионами составить дорожную карту строительства новых объектов с конкретными сроками.

Об этом же сказал на заседании Комитета Государственной Думы директор Департамента государственной политики и регулирования в сфере обращения с отходами Министерства Андрей Федотовский. Он поддержал инициативу о необходимости пролонгировать норму о возможности использовать для размещения твердых коммунальных отходов полигоны и свалки без документации. По согласованию с Минприроды РФ в территориальные схемы по обращению с ТКО регионы включили 76 таких объектов, ежегодно на них размещается более 6 млн т отходов.

В случае прекращения действия данной нормы с 1 января 2023 г. возможны риски, что одновременно потребуются перераспределить потоки движения ТКО

⁹ Постановление Правительства РФ от 31 августа 2018 г. № 1039 «Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра» // СЗ РФ. 2018. № 37. Ст. 5746.

на действующие объекты размещения в указанном объеме, что составляет 10 % от ежегодного объема образования отходов на территории всей страны и повлечет за собой значительный рост платы населения за счет перераспределения логистических потоков¹⁰.

С 2018 г. регионам было разрешено использовать до 1 января 2023 г. для размещения ТКО свалки и полигоны, не имеющие предусмотренной законодательством документации и введенные в эксплуатацию до 2019 г. Разрешение на работу старых полигонов истекло, но в 25 % регионов до сих пор не создана современная инфраструктура по обработке отходов, что грозит «мусорным коллапсом». По данным Российского экологического оператора, в России ежегодно образуется 59,7 млн т ТКО.

Наибольшие проблемы сегодня наблюдаются в Омской и Новосибирской областях, на Ямале, в отдельных регионах Дальнего Востока, на Сахалине, в Приморском крае, Краснодарском крае, Республике Крым.

Правительство решило продлить на три года, до 1 января 2026 г., срок работы устаревших полигонов твердых коммунальных отходов. Соответствующие поправки направлены в Государственную Думу. Правительство поддержало предложение регионов о продлении объектов ТКО, срок действия которых прекращается 1 января 2023 г., с учетом графика ввода новых объектов обработки, утилизации и размещения ТКО, — пояснила представитель вице-премьера Виктории Абрамченко Марта Галичева, курирующая сферу обращения с отходами.

Региональные власти обращались с такими просьбами в Минприроды РФ, и ведомство их поддержало. Однако решение о продлении таких объектов носит разовый характер, т.е. новых отсрочек не будет, регионы обязаны ввести новые объекты для размещения ТКО в эксплуатацию к 2030 г.¹¹

Реформа в сфере обращения с ТКО стартовала в 2019 г. Национальной целью до 2030 г. являются снижение в два раза объемов захоронения отходов и сортировка 100 % ТКО. Для этого развивается отрасль по обращению с твердыми коммунальными отходами. Лидеры среди субъектов РФ по доле направленных на обработку ТКО в 2021 г.: Московская область (100 %); Орловская область (100 %); Калужская область (99 %); Республика Калмыкия (96,12 %); Костромская область (92,8 %); Республика Адыгея (88,34 %); Ставропольский край (87,05 %); Астраханская (83,27 %); Рязанская (79,77 %); Саратовская (79,4 %) области.

Российский экологический оператор предоставляет меры государственной поддержки, за которыми могут обратиться региональные операторы, инвесторы для развития инфраструктуры по обращению с ТКО. Также регионы должны активизировать работу с инвесторами¹².

Московская область одной из первых в стране начала реализовывать проекты по ликвидации экологического ущерба. Впервые в Государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы были

¹⁰ URL: <https://news.rambler.ru/ecology/48950577-v-minprirody-predlozhili-razreshit-regionam-ispolzovat-starye-poligony-do-2025-goda/>.

¹¹ URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/11/2022/6380af709a794745d4e9d4ae>.

¹² URL: <https://news.solidwaste.ru/2021/10/nazvany-regiony-lidery-po-obrabotke-tko-v-2021-godu/>.



включены мероприятия по рекультивации трех полигонов ТБО: «Быково» (Павлово-Посадский район), «Каширский» и «Электросталь»¹³.

В 2019 г. закрыли полигоны «Воловичи» (Коломенский округ), «Егорьевский», «Непейно» (Дмитровский округ), «Каргашино» (округ Мытищи). Ранее подмосковные власти закрыли мусорный полигон ТБО «Кучино» в Балашихе и полигон «Ядрово» недалеко от Волоколамска. В 2018 г. этот полигон оказался в центре скандала, жители Волоколамского района жаловались на неприятный запах со свалки. Последним в Московской области был закрыт мусорный полигон ТКО «Лесная», расположенный в городском округе «Серпухов».

После закрытия все полигоны рекультивируют. При разработке проектов рекультивации были проведены лабораторные исследования проб почвогрунтов, донных отложений, дана оценка воздействия объектов рекультивации на атмосферный воздух, химические и микробиологические анализы поверхностных вод близлежащих водных объектов.

Закрытие мусорных полигонов стало возможным благодаря открытию 11 комплексов по переработке отходов (КПО). Планируется ввести еще шесть дополнительных мощностей КПО и четыре завода по термической утилизации отходов.

По поручению губернатора Московской области Андрея Воробьева в Подмоскowie создана и развивается современная комплексная система по обращению с отходами. Закрыты все 39 мусорных полигонов. Построены 11 высокотехнологичных КПО, на которых сортируют отходы для дальнейшей переработки, что является одной из основных целей президентского проекта «Экология». В городских округах организовано около 64 тыс. контейнерных площадок и 58 «Мегабаков» для сбора отслужившей крупногабаритной техники, шин, мебели и др. Всего на территории региона установлено порядка 168 тыс. контейнеров, а вывозят их более 1 200 ед. мусоровозов.

В Подмоскowie работают следующие КПО: «Сплендер» (Серебряные пруды); «Экоград» (Зарайск); «Восток» (Егорьевск); «Прогресс» (Рошаль); «Юг» (Коломна); «Север» (Сергиево-Посадский г.о.); «Дон» (Кашира); «Алексинский комбинат» (Клин); «Храброво» (Можайский г.о.); «Нева» (Солнечногорск).

Современные КПО включают в себя автоматизированный сортировочный комплекс, который отделяет минимум 20 % от общего объема поступающих отходов для вторичной переработки и 30 % для компостирования. На каждом КПО введена система «электронный талон», с помощью которой можно отследить, во сколько прибыл транспорт и количество привезенных отходов, также за каждым КПО ведется круглосуточное наблюдение с помощью наружных видеокамер.

Московская область стала первым регионом страны, где начали действовать новый экологический стандарт и система утилизации отходов. В каждом муниципалитете Подмоскowie внедрен отдельный сбор мусора.

Ежегодно в регионе образуется почти 12 млн т отходов, 90 % из них подлежат захоронению. Целью внедрения нового стандарта обращения с отходами является сокращение вдвое объема захоронения мусора и повторное использование

¹³ Постановление Правительства Московской области от 05.10.2016 № 724/36 «О внесении изменений в государственную программу Московской области “Экология и окружающая среда Подмоскowie” на 2014—2018 годы».

отдельных фракций в производстве. Для этого областное Правительство разработало программу строительства комплексов по переработке отходов (КПО). В Подмосковье будет построено 16 комплексов по переработке ТКО, в том числе 12 предприятий с применением технологии глубокой сортировки и четыре предприятия с использованием технологии термического обезвреживания и попутной выработкой электроэнергии.

В Московской области также появится один из восьми экотехнопарков, которые будут созданы в рамках федерального проекта «Экономика замкнутого цикла». Проект направлен на развитие инфраструктуры утилизации отходов, вторичных материальных ресурсов и вторичного сырья. Экотехнопарк обеспечит вовлечение отходов в хозяйственный оборот. Размещение экопромышленного парка запланировано в городском округе Егорьевск, вблизи деревни Поцелуево. Проектирование завершается в 2022 г., строительство начнется в 2023 г., ввод в эксплуатацию намечен на 2024 г.¹⁴

Согласно Стратегии под экотехнопарком понимается объединенный энергетическими и взаимозависимыми материально-сырьевыми потоками и связями комплекс объектов, включающий в себя здания и сооружения, технологическое и лабораторное оборудование, используемые в деятельности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, обеспечивающий их непрерывную переработку и производство на их основе промышленной продукции, а также осуществление научной, исследовательской и (или) образовательной деятельности.

К 2024 г. в рамках нацпроекта «Экология» в России планируется построить 220 заводов по переработке мусора. Всего в рамках федерального проекта «Экономика замкнутого цикла» до 2024 г. будет построено 8 экотехнопарков в Приморском, Краснодарском, Ставропольском краях, Нижегородской, Новосибирской, Челябинской, Ленинградской, Московской областях. Благодаря этому, станет возможным возвращать в хозяйственный оборот до 1,1 млн т вторичных ресурсов. В результате доля вторичных ресурсов в 2024 г. в сельском хозяйстве достигнет 25 %, строительстве — 20 %, промышленности — 15 %. До 2025 г. на строительство восьми экотехнопарков Правительство направит 10 млрд рублей¹⁵.

Планируется построить следующие экотехнопарки:

- «Михайловский». Цеха по переработке промышленных отходов I—II класса опасности заработают на месте ранее существовавшего здесь предприятия по уничтожению химического оружия. На проектную мощность экотехнопарк выйдет в 2024 г.;
- «Восток». Эта группа компаний будет перерабатывать отходы из Владивостока и близлежащих районов;
- «Калуга». Комплекс относится к наиболее мощным. Ежегодно он сможет принимать на переработку до 1,8 млн т отходов. Каждая из двух линий по сортировке способна пропустить до 500 тыс. т отходов. Основная специализация — утилизация ТБО IV и V классов опасности, т.е. бытового мусора;

¹⁴ URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2022/06/17/ekotehnopark-s-zavodami-po-pererabotke-othodov-dast-450-rabochih-mest-v-podmoskove.

¹⁵ URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2022/06/17/ekotehnopark-s-zavodami-po-pererabotke-othodov-dast-450-rabochih-mest-v-podmoskove.



- «Мирный». Под переработку отходов передаются мощности, ранее принадлежавшие ВПК. Ранее здесь обезвреживали химическое оружие. Сейчас ведется подготовка проектной документации. Далее планируется обустройство цехов, предназначенных для переработки отходов I—II классов, включая строительные;
- «Липецк». Строительство данного экотехнопарка является во многом вынужденной мерой. В 2023 г. планируется закрытие полигона «Центролит», так как его возможности практически исчерпаны. Средства на возведение перерабатывающих мощностей выделяются из регионального бюджета;
- «Щучье». Этот парк располагается в Курганской области. Его запуск в эксплуатацию намечен на 2023 г. Работать он будет с опасными и особо опасными отходами;
- «Шиес». С созданием данного экотехнопарка связано множество скандалов. Располагается он в Архангельской области, но в планах значится, что мусор сюда будут привозить из Москвы. Местные жители все еще опасаются, что все ограничится созданием очередной грандиозной свалки¹⁶.

Первый этап реализации программы строительства экотехнопарков должен завершиться к 2030 г.

Основная проблема, связанная с созданием экотехнопарков в России — большие расстояния. Строить их непосредственно в городах нельзя по экологическим нормам. Возведение в непосредственной близости от предприятий — потребителей вторсырья тоже не всегда возможно. Как следствие, стеклянная или резиновая крошка, бумага из-за транспортировки существенно дорожают. И часто получается, что производителям дешевле закупать исходное сырье, чем вторичное.

Еще одна проблема связана с необходимостью выбирать технологии утилизации, учитывающие состав отходов в конкретных регионах. Например, в Западной Сибири значительные площади отведены под захоронение нефтяных шламов. Ближе к Алтаю приходится решать, что делать с пустой породой, оставшейся от добычи угля. А на юге европейской части страны сжигают сотни тонн соломы после сбора пшеницы или ячменя.

Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года предопределяет необходимые условия для обеспечения экологической безопасности территорий регионов, ресурсосбережения и уменьшения объемов образования отходов, изменения структуры и системы обращения с отходами в пользу утилизации и обезвреживания (вместо захоронения отходов), предотвращения вреда окружающей среде в результате ее загрязнения отходами, повышения уровня экологической, технической и санитарно-гигиенической безопасности технологий обработки, утилизации и обезвреживания отходов. Остается надеяться, что принимаемые регионами и центром меры оправдают ожидаемые в результате реализации Стратегии надежды.

¹⁶ URL: <https://musor.moscow/blog/jekotehnopark/>.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зиновьева О. А.* Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления: проблемы и пути решения // Будущее российского права: концепты и социальная практика. V Московский юридический форум. XIV Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 4 ч. — М. : РГ-Пресс, 2018. — Ч. 2. — С. 142—148.
2. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. — 2020. — № 5. — С. 56—61.
4. Правовое обеспечение экологической безопасности населения и территорий : учебное пособие / отв. ред. Ю. Г. Шпаковский, Н. О. Ведышева, О. А. Зиновьева. — М. : Проспект, 2022. — 168 с.





**Ольга Юрьевна
КРИВОНОСОВА,**

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

Стратегические направления сохранения видового разнообразия: проблемы правового регулирования

OLGA Yu. KRIVONOSOVA,

Associate Professor of the Department
of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate professor
oyukrivonosova@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Strategic directions for the conservation of species diversity: problems of legal regulation

Приоритеты и цели государственной политики в сфере экологической безопасности и охраны окружающей среды, в том числе в сфере сохранения видового разнообразия, отражены в стратегических документах, рассмотренных ниже.

Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, которая является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. В Стратегии определены цели обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования: обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, сохранение и восстановление природной среды, сбалансированное природопользование, смягчение негативных последствий изменения климата.

Экологическая безопасность Российской Федерации является составной частью национальной безопасности. Стратегия экологической безопасности на период до 2025 года¹ была утверждена ранее и представляет собой документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющий основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

В пункте 19 данной Стратегии к глобальным вызовам экологической безопасности отнесены: последствия изменения климата на планете, которые неизбежно отражаются на жизни и здоровье людей, состоянии животного и растительного мира, а в некоторых регионах становятся ощутимой угрозой для благополучия

¹ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.04.2017.

населения и устойчивого развития (пп. «а»); сокращения видového разнообразия животного мира и численности популяций редких видов животных (пп. «ж»).

Внешними угрозами экологической безопасности названы трансграничные загрязнение атмосферного воздуха, лесные пожары, перераспределение стока трансграничных водотоков, создание препятствий для миграции животных, в том числе водных, несанкционированная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, отстрел мигрирующих видов животных, перемещение на территорию Российской Федерации зараженных организмов, способных вызвать эпидемии (эпизоотии, эпифитотии) различного масштаба (п. 21 данной Стратегии).

Приоритетные направления решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности названы в п. 26 Стратегии, одно из них — расширение мер по сохранению биологического разнообразия, в том числе редких и исчезающих видов растений, животных и других организмов, среды их обитания, а также развитие системы особо охраняемых природных территорий (пп. «м»).

Основными механизмами реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в соответствии с п. 27 Стратегии, наряду с иными, являются: реализация стратегий сохранения редких и исчезающих видов растений, животных и других организмов (пп. «и»); управление системой особо охраняемых природных территорий (пп. «к»).

Следует отметить, что государственная политика в сфере экологического развития на период до 2030 года была определена Президентом РФ, утвердившим 30.04.2012 Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. В числе основных задач государственной политики в области экологического развития, установленных данным документом, названо совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности. Определено, что механизмом решения задачи сохранения природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира, станет создание эффективной системы мер, направленных на сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира и мест их обитания.

Распоряжением Правительства РФ от 29.05.2019 № 1124-р² утвержден План мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, который предусматривает реализацию мер по сохранению биологического разнообразия, в том числе редких и исчезающих видов растений, животных и других организмов, среды их обитания, а также по развитию системы особо охраняемых природных территорий.

Ранее постановлением Правительства РФ от 15.04.2014³ была утверждена государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей

² Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2019 № 1124-р (ред. от 29.12.2022) «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.06.2019.

³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (ред. от 07.12.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды”» // URL: <http://pravo.gov.ru>, 24.04.2014.



среды». Для достижения цели по сохранению биологического разнообразия до 2024 г. планируется создать четыре особо охраняемых природных территории федерального значения общей площадью не менее 0,5 млн га, а в период с 2024 по 2030 год — не менее 10 особо охраняемых природных территорий федерального значения.

В рамках федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» до конца 2024 года запланировано создание двух центров реинтродукции — дальневосточного леопарда и лошади Пржевальского, утверждение и реализация 13 стратегий сохранения и программ восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира, требующих принятия первоочередных мер по восстановлению и реинтродукции.

Так в 2021—2022 гг. утверждены Стратегии сохранения зубра⁴, сайгака⁵, дальневосточного леопарда⁶, белого медведя⁷, аргали⁸ в Российской Федерации и некоторые другие; Программа восстановления лошади Пржевальского в Российской Федерации⁹. Ранее распоряжениями Минприроды России были утверждены Стратегии сохранения амурского тигра¹⁰ и снежного барса¹¹ в Российской Федерации.

Правовой основой регулирования охраны и использования животного мира, сохранения видового разнообразия являются международные акты и федеральные законы, подзаконные акты. Ранее подробный анализ данного законодательства проводился в ряде научных статей¹², в том числе и автором данной статьи¹³. Кратко охарактеризуем их, остановимся на недавно принятых актах, но

⁴ Распоряжение Минприроды России от 31.05.2021 № 17-р «Об утверждении Стратегии сохранения зубра в Российской Федерации». Документ опубликован не был.

⁵ Распоряжение Минприроды России от 11.08.2021 № 30-р «Об утверждении Стратегии сохранения сайгака в Российской Федерации». Документ опубликован не был.

⁶ Распоряжение Минприроды России от 08.02.2022 № 4-р «Об утверждении Стратегии сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации». Документ опубликован не был.

⁷ Распоряжение Минприроды России от 01.03.2022 № 7-р «Об утверждении Стратегии сохранения белого медведя в Российской Федерации». Документ опубликован не был.

⁸ Распоряжение Минприроды России от 30.12.2022 № 41-р «Об утверждении Стратегии сохранения аргали в Российской Федерации». Документ опубликован не был.

⁹ Распоряжение Минприроды России от 08.04.2022 № 13-р «Об утверждении Программы восстановления лошади Пржевальского в Российской Федерации». Документ опубликован не был.

¹⁰ Распоряжение Минприроды России от 02.07.2010 № 25-р «О Стратегии сохранения амурского тигра в Российской Федерации». Документ опубликован не был.

¹¹ Распоряжение Минприроды России от 18.08.2014 № 23-р «О Стратегии сохранения снежного барса в Российской Федерации». Документ опубликован не был.

¹² Дойников П. И. О правовых проблемах охраны животного мира в Российской Федерации // *Аграрное и земельное право* 2019. № 12 (180). С. 135—136.

¹³ Кривоносова О. Ю. Новые направления реализации Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года (правовой аспект) // *Развитие Российского пра-*

особое внимание обратим на выявленные в результате анализа стратегических документов проблемы и пробелы в правовом регулировании сохранения видового разнообразия.

Конвенция о биологическом разнообразии подписана в 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Россия ратифицировала ее в 1995 г.)¹⁴. Она провозглашает общей задачей человечества сохранение биоразнообразия и устойчивое использование всех биологических ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений, рекомендует государствам-участникам разрабатывать соответствующие национальные стратегии и принимать необходимые законодательные акты, формировать системы охраняемых территорий, содействовать сохранению экосистем и жизнеспособных популяций, принимать меры по восстановлению редких видов, поощрять экологическое просвещение и научные исследования биоразнообразия.

В России вопросы охраны и использования объектов животного мира, сохранения среды их обитания регулируются рядом нормативных правовых актов различной юридической силы, ключевыми из которых являются Федеральные законы от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁵, от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»¹⁶, от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹⁷ и др.

Федеральный закон «О животном мире» регулирует отношения в области охраны и использования животного мира и среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого использования всех его компонентов, создания условий для устойчивого существования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных. Также данный Федеральный закон предусматривает меры по сохранению среды обитания объектов животного мира, охране редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира, а также животного мира и среды его обитания на особо охраняемых природных территориях.

В соответствии с названным Федеральным законом издан приказ Минприроды России от 24.03.2020 № 162 «Об утверждении Перечня объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации»¹⁸. Порядок изъятия объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, установлен постановлением Правительства РФ от 06.01.1997 № 13 «Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам,

ва: новые контексты и поиски решения проблем : III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция. М., 2016. Ч. 4. С. 300—304.

¹⁴ Федеральный закон от 17.02.1995 № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁶ Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О животном мире» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.08.2021) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

¹⁷ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹⁸ Зарегистрирован в Минюсте России 02.04.2020 № 57940. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 02.04.2020.



занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов»¹⁹.

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)²⁰ устанавливает, что торговля образцами видов, находящихся под угрозой исчезновения, которая может оказать на их существование неблагоприятное влияние, должна особенно строго регулироваться, с тем чтобы не ставить далее под угрозу их выживание, и должна быть разрешена только в исключительных обстоятельствах. Постановлением Правительства РФ от 04.05.2008 № 337²¹ утверждены меры по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из названной Конвенции.

Важно отметить, что в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11.03.2022 № 343 «Об утверждении Правил выдачи разрешения на оборот объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»²², с 01.01.2023 выдача разрешений на оборот объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, подтверждается Федеральной службой по надзору в сфере природопользования записью в реестре разрешений на оборот объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Установлена административная и уголовная ответственность за правонарушения и преступления, связанные с уничтожением, незаконной добычей и оборотом редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации либо охраняемых международными договорами (например, ст. 8.35 КОАП РФ²³, ст. 258.1 и 259 УК РФ²⁴).

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 06.01.1997 № 13 (ред. от 22.04.2019) «Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 385.

²⁰ Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (постановление Совета министров СССР № 612 от 04.08.1976).

²¹ Постановление Правительства РФ от 04.05.2008 № 337 (ред. от 28.01.2012) «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г., в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2175.

²² Постановление Правительства РФ от 11.03.2022 № 343 (ред. от 11.03.2022) «Об утверждении Правил выдачи разрешения на оборот объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // URL: <http://pravo.gov.ru>, 14.03.2022.

²³ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.01.2023) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

²⁴ Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Кроме того, отношения, связанные с сохранением видового разнообразия, регулируются двухсторонними договорами и соглашениями, например с КНР, Монголией, Казахстаном.

Субъекты РФ принимают нормативные правовые акты о занесении видов животных или растений в Красные книги субъектов РФ, о мерах охраны таких видов.

Таким образом, рассмотренные выше многочисленные законы и подзаконные акты Российской Федерации и субъектов РФ, международные акты и соглашения в области охраны и использования животного мира составляют в значительной степени проработанную правовую основу по регулированию отношений, связанных с охраной редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира, с сохранением среды их обитания.

Вместе с тем следует отметить отдельные правовые проблемы и пробелы в исследуемом законодательстве, которые были выявлены в результате анализа положений Стратегии по сохранению отдельных видов животных, названных выше.

В проанализированных актах отмечается, что на законодательном уровне не проработан вопрос реинтродукции объектов животного мира. В частности, отсутствуют правовое определение термина «реинтродукция», нормы, регулирующие порядок реинтродукции/выпуска в естественную природную среду редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира. Федеральным законом «О животном мире» урегулированы лишь отдельные аспекты этой деятельности.

Однако данную проблему в определенной степени призваны решить Методические рекомендации по организации реинтродукции редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира²⁵, в которых дано определение реинтродукции и рекомендован порядок ее осуществления.

В настоящее время федеральным законодательством установлено разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ, предусматривающее передачу осуществления полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания органам государственной власти субъектов РФ. Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета для выполнения всего комплекса мер, необходимых для сохранения объектов животного мира, в том числе занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

В исследуемых актах отмечается, что размер субвенций крайне недостаточный, и рекомендуется в целях совершенствования российского законодательства в области сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира внести изменения в Методику определения общего объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов РФ на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, реализация которых передана органам государственной власти субъектов РФ, и их распределения между субъектами РФ²⁶ в части увеличения объема средств.

²⁵ Распоряжение Минприроды России от 01.07.2022 № 18-р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации реинтродукции редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира». Документ опубликован не был.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 13.03.2008 № 171 (ред. от 30.04.2015) «Об утверждении Методики определения общего объема средств, предусмотренных в федеральном



Важнейшей проблемой является то, что планы социально-экономического развития различных уровней не согласуются с задачами территориальной охраны природы, в том числе охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира. Решение данной проблемы потребует корректировки названных актов на федеральном и региональном уровнях.

Представляется, что совершенствование федерального законодательства и законодательства субъектов РФ по названным выше направлениям в итоге будет способствовать более эффективному сохранению видового разнообразия.

БИБЛИОГРАФИЯ

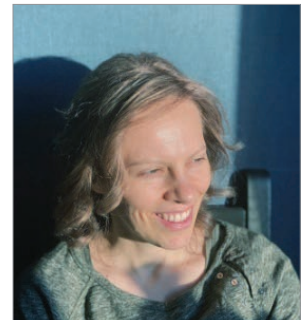
1. *Дойников П. И.* Международное фаунистическое право : учебное пособие. — М., 2022.
2. *Дойников П. И.* О правовом регулировании использования и охраны животных Арктики и Антарктики // Юридическая наука. — 2023. — № 1. — С. 44—49.
3. *Дойников П. И.* О правовых проблемах охраны животного мира в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. — 2019. — № 12 (180). — С. 135—136.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 6 (175). — С. 56—67.
5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. — 2020. — № 5. — С. 56—61.
6. *Киселева А. А.* Правовая охрана редких и исчезающих видов растений и животных // Теория и практика современной науки. — 2022. — № 6 (84). — С. 146—149.
7. *Кривоносова О. Ю.* Новые направления реализации Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года (правовой аспект) // Развитие Российского права: новые контексты и поиски решения проблем : III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция. — М., 2016. — Ч. 4. — С. 300—304.
8. *Кривоносова О. Ю.* Совершенствование правового регулирования охраны редких и исчезающих видов животных на примере амурского тигра (международное и российское законодательство) // Труды по интеллектуальной собственности. — 2016. — № 1. — С. 141—159.
9. *Рыбин С. В.* Вопросы правоприменительной практики в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений // Философия права. — 2022. — № 4 (103). — С. 159—163.

бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и их распределения между субъектами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1131.

Проблемы правового регулирования использования и охраны болот

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, касающиеся существующей правовой регламентации отношений, связанных с использованием и охраной болот. Показаны физико-географические особенности болот как природных объектов, влияющие на их использование и охрану, приведена их гидрологическая классификация, отмечено экологическое значение болот для устойчивого функционирования водных и лесных экосистем. На основании анализа действующего законодательства, определяющего порядок использования и охраны болот, выделены эколого-правовые проблемы обеспечения охраны водно-болотных экосистем. С использованием официальных статистических сведений о болотах и землях, на которых они расположены, рассмотрены правовые и экологические аспекты определения правового статуса болота как природного комплекса, как части водно-болотных угодий и особо охраняемых природных территорий. Сделаны выводы о необходимости разграничения заболоченных земель как негативного явления и понятия болота, а также признания болота сложной экосистемой и разработки правового регулирования, которое обеспечивало бы надлежащую охрану всем ее природным элементам, на основе гармонизации экологического и природоресурсного законодательства.

Ключевые слова: Водный кодекс, поверхностные водные объекты, болота, экосистема, природопользование, водопользование, категории земель, добыча торфа, водно-болотные угодья, заболачивание, использование болот, охрана болот, нарушенные земли.



Светлана Александровна АМАШУКЕЛИ,
юрисконсульт ООО
«Налоговая консультация»
amashukely@icloud.com
105037, Россия, г. Москва,
Измайловский просп., д. 59

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.155-162

SVETLANA A. AMASHUKELI,
legal adviser of LLC «Tax consultation»
amashukely@icloud.com
59, Izmailovsky prosp., Moscow, Russia, 105037

Problems of legal regulation of the use and protection of swamps

Abstract. The article discusses issues related to the existing legal regulation of relations related to the use and protection of swamps. The physical and geographical features of marshes as natural objects affecting the peculiarities of their use and protection, their hydrological classification, the ecological significance of marshes for the sustainable functioning of aquatic and forest ecosystems are shown. Based on the analysis of the current legislation defining

© Амашукели С. А., 2023

the procedure for the use and protection of wetlands, the ecological and legal problems of ensuring the protection of wetland ecosystems are highlighted. Using official statistical data on swamps and the lands on which they are located, the legal and environmental aspects of determining the legal status of a swamp as a natural complex, as part of wetlands and specially protected natural territories are considered. Conclusions are drawn about the need to differentiate wetlands as a negative phenomenon and the concept of a swamp, as well as the need to recognize a swamp as a complex ecosystem and develop legal regulation that would ensure proper protection of all its natural elements, based on the harmonization of environmental and natural resource legislation.

Keywords: water code, surface water bodies, swamps, ecosystem, nature management, water use, land categories, peat extraction, wetlands, water-logging, use of swamps, protection of swamps, disturbed lands.

Правовое регулирование отношений, связанных с использованием и охраной болот, строится прежде всего на признании болота одним из объектов водных отношений. При этом Водный кодекс Российской Федерации (далее — ВК РФ) не раскрывает, что такое болото, не содержит дефиниций других конкретных видов водных объектов. Природное многообразие форм существования природных вод на территории страны обуславливает установление в законодательстве общего понятия водного объекта, сформулированного как постоянное или временное сосредоточение вод с характерными формой и признаками водного режима.

Разнообразие водных объектов объединяет единое правовое обеспечение их охраны, тогда как в части использования акцент правового регулирования может смещаться в зависимости от естественных характеристик, присущих тому или иному водному объекту.

Так, болото представляет собой особый тип водного объекта, который, с одной стороны, неразрывно взаимосвязан с гидрографической сетью и служит важнейшим источником накопления воды и влаги для окружающей среды, а с другой — является сложносочиненным природным комплексом, объединяющим экосистемы с уникальным растительным и животным миром.

Болота неизбежно попадают в сферу действия водного законодательства, о чем свидетельствует их системное исследование в гидрологии в качестве взаимосвязанных элементов болотной гидрографической сети. В свою очередь, болотная гидрографическая сеть определяется как совокупность располагающихся на территории болотных массивов ручьев, рек, озер и топей различных размеров и типов, которые подразделяют на водоемы, водотоки и топи. При этом водоемы и водотоки делятся на существовавшие до образования болота, заросшие или заторфовавшиеся, и вторичные, возникшие уже на болотном массиве. Под топями понимают сильно переувлажненные земельные участки болотных массивов, характеризующиеся разжиженной торфяной залежью, постоянным или периодическим высоким стоянием уровней воды и непрочной рыхлой дерниной растительного покрова, часто находящейся на плаву¹.

¹ Чеботарев А. И. Гидрологический словарь. Л. : Гидрометиздат, 1964. С. 18—19, 190—191.

Именно топи наиболее близки к естественно-научному определению болота, которое звучит как «достаточно однородный природный комплекс, характеризующийся обильным застойным или слабopоточным увлажнением горизонтов грунта в течение большей части года, наличием процесса торфообразования и специфической болотной растительностью, приспособленной к условиям обильного увлажнения при недостатке кислорода в почве»².

Однако специфика болота делает его непригодным для традиционных видов водопользования. Водный кодекс РФ даже специально не предусматривает в отношении болот необходимость определения береговой полосы общего пользования. Если говорить о потребительском использовании болот, то в основном они эксплуатируются человеком для добычи расположенных под ними полезных ископаемых, включая торф.

Поскольку торф отнесен законодательством о недрах³ к твердым полезным ископаемым и главным источником его накопления являются болота, регулирование отношений, возникающих в области его разведки и добычи как специфического минерального ресурса, одновременно попадает под действие норм нескольких отраслей законодательства.

По общему правилу, водопользование в целях разведки и добычи полезных ископаемых подлежит осуществлению на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование, однако в 2021 г. для болот, если они не входят в состав территории водно-болотных угодий, было установлено исключение из данного правила. Водопользование на болотах в указанных целях теперь допускается без предоставления водного объекта (п. 2.2 ч. 4 ст. 11 ВК РФ).

Более того, в случае расположения болота на землях лесного фонда геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых на таком болоте будет осуществляться в соответствии с лесным законодательством и законодательством о недрах (ч. 2 ст. 52 ВК РФ).

Необходимо отметить, что земельные участки под болотами в пределах их береговой линии, определяемой по границе залежи торфа на нулевой глубине, подлежат согласно ст. 102 Земельного кодекса РФ отнесению к землям водного фонда. Однако, по данным Росреестра, земельные участки под болотами можно встретить во всех категориях земель. В целом площадь земель под водой и болотами составила на 1 января 2022 г. 226 810,1 тыс. га, или 13,2 % всего земельного фонда Российской Федерации. При этом больше половины земель расположены именно под болотами, что составляет 154 522,1 тыс. га, из которых 112 759,3 тыс. га находятся в категории земель лесного фонда⁴.

Можно сказать, что сложившаяся хозяйственная практика задает направление правовому аспекту использования болот в целях добычи торфа, стремясь вывести эти отношения из сферы водного законодательства, но одновременно сохраняется приоритет охраны болота как водного объекта.

Помимо того, что к болотам в полной мере применимы мероприятия по охране водных объектов, включая нормирование, в случаях и порядке, установленных

² Чеботарев А. И. Указ. соч. С. 191.

³ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». Преамбула.

⁴ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в 2021 году. С. 37. П. 1.1.2 // URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/.pdf>.



законодательством, статья 57 ВК РФ, предусматривает ряд положений для их дополнительной защиты.

Так, кроме общего запрета на загрязнение и засорение болот отходами производства и потребления, нефтепродуктами, другими загрязняющими веществами и пестицидами, предусмотрено, что объекты, предназначенные для транспортирования и хранения добытых полезных ископаемых, должны быть оборудованы средствами предотвращения загрязнения болот и контрольно-измерительной аппаратурой для обнаружения загрязнения.

Более того, ВК РФ исключительно в отношении болот устанавливает положение, согласно которому осушение либо иное использование болот или их частей не должно приводить к ухудшению состояния неиспользуемых частей этих болот, других водных объектов и к истощению вод.

Хотя указанный принцип направлен на защиту экологического значения болот, эффективность его применения на практике вызывает вопросы.

Как правило, в естественно-научной среде под болотами имеют в виду не исключительно сами топи, а всю территорию и расположенные на ней природные элементы, неразрывно связанные с болотом. В связи с этим часто используются такие термины, как болотные массивы, микро- и мезоболотные ландшафты, болотная гидрографическая сеть, водно-болотные угодья, болотные системы. В действительности площадь болот может колебаться от нескольких гектаров до нескольких тысяч километров.

Это обусловлено и основными причинами образования болот, в качестве которых указывают зарастание водоемов, торфообразование на поверхности суши, приводящее к заболачиванию водораздельных пространств, постоянное попадание в водные объекты минеральных и органических частиц грунта, смытых с водосборной площади, отложений отмирающих растений. Как следствие, обмеление водоемов и водотоков ведет к развитию соответствующих мелководных и водолюбивых растений, что влечет за собой постепенное формирование болота.

Отсюда можно понять, что значительная часть болотных массивов в процессе своего становления уже являются неотъемлемой частью гидрографической сети, объединяющей подземные и поверхностные воды.

В свою очередь, использование человеком болот для разработки недр и добычи полезных ископаемых на практике создает сложное природно-антропогенное взаимодействие, в результате чего возможно возникновение правовой неопределенности в вопросе о том, что именно следует расценивать в каждом конкретном случае как истощение вод или ухудшение состояния неиспользуемой части болота.

К примеру, в одной из статей⁵ указывается, что функционирование мощного нефтегазодобывающего комплекса в условиях очень высокой заболоченности приводит к тому, что болота определяют специфику проектов и условий эксплуатации месторождений углеводородов и объектов инфраструктуры, а хозяйственная деятельность ведет к формированию и эволюции болотных экосистем. Так, сброс сточных вод или рекультивация ведут не к деградации болота, а к

⁵ Эксперимент по оценке самоочищения Обского болота (Западная Сибирь, Томская область) / О. Г. Савичев [и др.] // Известия Томского политехнического университета. Инжиниринг георесурсов. 2022. Т. 333. № 1. 73—84.

изменению его водно-минерального питания, что иногда сопровождается формированием весьма устойчивых болотных экосистем евтрофного типа.

Помимо этого, императивное утверждение о том, что осушение либо иное использование болот не должно приводить к ухудшению состояния их неиспользуемых частей, других водных объектов и к истощению вод, нивелируется правовой нормой ч. 4 ст. 57 ВК РФ. Законодательство допускает возможность утраты болотом режима водного объекта при добыче торфа или других полезных ископаемых, что компенсируется впоследствии его рекультивацией путем обводнения и искусственного заболачивания.

Представляется, что данное правовое допущение подчеркивает определенную условность и декларативность установленных мер охраны болота как водного объекта и практическую важность эксплуатации болот как источника минерального сырья. Однако это не исключает того, что большая часть болотных массивов входит в состав экологических систем и природных комплексов, на которые распространяются правовые режимы особо охраняемых природных территорий и международных водно-болотных угодий (далее — ВБУ).

На международном уровне особое значение придается охране водоплавающих птиц, экологически связанных с водно-болотными угодьями, чему посвящена Рамсарская конвенция, принятая 02.02.1971, к которой Советский Союз присоединился в 1977 г.

Под водно-болотными угодьями в указанной Конвенции понимаются районы болот, фенот, торфяных угодий или водоемов — естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров.

Необходимо подчеркнуть, что болота и водно-болотные угодья не рассматриваются как идентичные понятия, поскольку под водно-болотными угодьями подразумевается некий тип экосистемы, служащий незаменимой средой обитания определенного биологического вида. Отсюда основным способом охраны угодий, согласно Конвенции, предусмотрено создание природных резерватов, в отношении которых присоединяющиеся к Конвенции стороны устанавливали бы в соответствии с национальным законодательством особый правовой режим.

Постановлением Правительства РФ от 13.09.1994 № 1050 о мерах по обеспечению выполнения обязательств российской стороны, вытекающих из Рамсарской конвенции, установлено, что границы, как и порядок природопользования для российских водно-болотных угодий, определяются положениями о них. Положения разрабатываются органами государственной власти соответствующего субъекта РФ совместно с Минприроды России индивидуально для каждого водно-болотного угодья, подпадающего под охрану Конвенции.

По данным Минприроды России⁶, на сегодняшний день крупнейшими по площади ВБУ в нашей стране являются Бреховские острова (Красноярский край) — 1 400 000 га; Тоболо-Ишимская лесостепь (Тюменская область) — 1 217 000 га; Параспольский дол (Камчатский край) — 1 200 000 га; Междуречье реки Пуры и Мокоритто (Красноярский край) — 1 125 000 га; дельта реки Волги, включая Астраханский заповедник (Астраханская область) — 800 000 га.

⁶ См.: сайт Минприроды России. URL: <https://www.mnr.gov.ru/>.



Несмотря на то, что список ВБУ содержит сейчас 35 наименований водно-болотных угодий, только для девяти из них утверждены в установленном порядке положения, определяющие их правовой статус.

Это свидетельствует, с одной стороны, о сложности разработки таких комплексных охранных документов, а с другой — об отсутствии в течение уже длительного времени внятного правового регулирования отношений, возникающих при использовании тех или иных компонентов окружающей среды в составе водно-болотных угодий.

Необходимо подчеркнуть, что такой недостаток правового регулирования в какой-то мере компенсируется наложением на статус природных территорий и акваторий, объявленных Российской Федерацией водно-болотными угодьями международного значения, правового режима соответствующего вида особо охраняемых природных территорий.

Если посмотреть утвержденный российский список водно-болотных угодий международного значения, то там можно встретить государственные природные заповедники, заказники, а также крупные водные объекты, такие как водохранилища, озера и их системы, дельты и пойменные участки рек, морские острова.

В целом законодательная концепция особо охраняемых природных территорий наиболее близка к сущности болот как специфического природного комплекса, являющегося еще и уникальной средой обитания различных представителей как растительного, так и животного мира.

Однако, несмотря на то, что некоторая часть болот России попадает в состав особо охраняемых природных территорий (ООПТ) как федерального, так и регионального уровня, тем не менее большая их часть остается вне какого-либо специального правового режима.

Можно сделать вывод, что на данный момент отсутствует адекватный правовой механизм, позволяющий обеспечить охрану болота как единой экологической системы. Надо полагать, что его формированию, помимо прочего, препятствует проблема разграничения понятия болота как водного объекта и заболачивания как негативного процесса, требующего искоренения.

В правовой доктрине уже отмечалось, что российское законодательство не содержит ни четких критериев, определяющих правовой статус болота как объекта особой охраны, ни понятия заболачивания как негативного природно-антропогенного процесса⁷.

В случае если часть болотного массива приходится на земли сельскохозяйственного назначения, то в действие вступает система мер по охране земель, предусмотренная ст. 13 Земельного кодекса РФ. Согласно земельному законодательству заболоченные земли считаются нарушенными и представляют угрозу экономическим интересам землепользователей.

Хотя понятие процесса заболачивания в законодательстве отсутствует, согласно Методическим рекомендациям по выявлению деградированных и загрязненных земель для выявления заболоченности ориентируются по таким показателям, как поднятие уровня почвенно-грунтовых вод, продолжительность затопления, минерализация грунтовых вод.

⁷ Анисимов А. П., Попова О. В. Правовой режим водно-болотных угодий в России: анализ основных достоинств и недостатков // Современное право. 2021. № 3. С. 45—51.

Нужно отметить, что в гидрологии при классификации болот также выделяют особую категорию переувлажненных минеральных земель. Указанную категорию земель не относят к трем основным типам болот:

- низинные, они же евтрофные, травяные, в питании которых участвуют и атмосферные осадки, и поверхностные, и грунтовые воды;
- верховые, они же олиготрофные, моховые, которые питают исключительно атмосферные осадки;
- переходные смешанного питания с мезотрофной растительностью, они же лесные.

В то же время все три перечисленных вида болот ВК РФ относят к водным объектам. Представляется, что под заболачиванием понимают именно негативные процессы, связанные с переувлажнением почвы в ходе хозяйственной деятельности человека, как правило, сельскохозяйственной.

Существует понятие «нарушенные земли», под которыми понимаются земли, утратившие первоначальное качественное состояние в результате хозяйственной или иной деятельности, а также чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, нуждающиеся в восстановлении (рекультивации) в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием⁸.

Как следует из Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2021 году⁹, наиболее часто нарушение земель происходит при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа. При этом большая часть нарушенных земель приходится на земли сельскохозяйственного назначения и лесного фонда.

Таким образом, факт наличия заболачивания связан с признанием соответствующего земельного участка нарушенным и принятием мер по его рекультивации согласно его изначальному целевому назначению. В данном случае возникающие правоотношения будут регулироваться земельным законодательством.

Следует отметить неоднозначность квалификации заболачивания как негативного процесса и отсутствие четкой правовой связи с понятием «нарушенные земли», что снижает эффективность мер по борьбе с ним.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить следующие ключевые моменты.

Действующие правовые нормы исходят из сложившейся хозяйственной практики эксплуатации территорий, занятых болотными массивами, тогда как болота представляют собой и вместилище запасов воды, и среду обитания для особого растительного и животного мира, и залежи торфа и иных природных ископаемых, одновременно являясь неотъемлемой частью лесного массива или иного природного ландшафта. Это обуславливает ценность болот с точки зрения экологии, ботаники, зоологии, гидрологии, лесоразведения, недропользования и др.

Болото в качестве объекта правового регулирования должно рассматриваться не просто как природный ресурс — (часть поверхностных вод), необходимый человеку для использования, а как природный комплекс, требующий усиленного внимания, первоочередным принципом охраны окружающей среды для которого должен быть приоритет его сохранения.

⁸ ГОСТ Р 59055-2020 «Охрана окружающей среды. Земли. Термины и определения».

⁹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в 2021 году. П. 1.1.6 // URL: <https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr1.pdf>.



На сегодняшний день формированию законодательной базы для такого правового регулирования отношений, складывающихся по поводу охраны болот, препятствует как отсутствие правовых методов защиты целостных экосистем и их апробации, так и сложность разработки понятийного аппарата, способного адекватно в юридическом смысле разграничить понятие болота как водного объекта, как природного комплекса или экосистемы и понятие заболачивания как отрицательного процесса.

Вероятно, начать усиление правовой охраны болот стóит с формирования отдельного реестра болот, который бы соотносился со сведениями ГВР, ООПТ, списком водно-болотных угодий, сведениями, содержащимися в ЕГРН. Это позволило бы оценить текущее состояние заболоченности страны и могло стать одной из основ определения критериев для отнесения тех или иных местностей к болотам как уникальным природным комплексам.

По результатам такой инвентаризации возможно будет установить принципы и основные мероприятия по охране болот либо в отдельном, специально принятом документе, либо в рамках уже существующего отраслевого документа стратегического планирования.

Представляется, что, опираясь на документ государственной политики, можно будет разрабатывать повышающие охранный статус болот поправки в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ВК РФ, Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», либо создать полноценный нормативный правовой акт, посвященный болотам.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы земельного, градостроительного и природоресурсного права : учебное пособие для магистров / Н. Г. Жаворонкова, Г. В. Выпханова, О. А. Зиновьева, В. Б. Агафонов, Романова О. А. [и др.] ; отв. ред. О. А. Зиновьева, Н. О. Ведышева. — М. : Проспект, 2020.
2. Анисимов А. П., Попова О. В. Правовой режим водно-болотных угодий в России: анализ основных достоинств и недостатков // Современное право. — 2021. — № 3. — С. 45—51.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
4. Романова О. А. Правовая охрана поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. — М., 2008. — 219 с.
5. Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности : монография. — М. : ИЗИСП ; Юриспруденция, 2012. — EDN: RVCNJR.
6. Эксперимент по оценке самоочищения Обского болота (Западная Сибирь, Томская область) / О. Г. Савичев [и др.] // Известия Томского политехнического университета. — Инжиниринг георесурсов. — 2022. — Т. 333. — № 1. — С. 73—84.

Проблемы обращения электронных отходов

Аннотация. В статье предлагается анализ научного исследования по вопросам охраны здоровья и интересов человека, связанных с правовым регулированием обращения с отходами электрического и электронного оборудования.

Отмечается влияние международных интеграционных процессов в системе отношений по охране здоровья и интересов человека, связанных с правовым регулированием обращения с отходами электрического и электронного оборудования. Отдельное место отводится проблеме государственного регулирования обращения с отходами электрического и электронного оборудования в Российской Федерации.

Проблемы, связанные с данным видом отходов, актуальны в связи с тем, что такие отходы оказывают крайне вредное воздействие на репродуктивную и иммунную системы человека.

Ключевые слова: отходы электронного и электрического оборудования, обращение с отходами, хранение отходов, утилизация отходов.



**Ян Сергеевич
КАЗАТЕНКОВ,**

соискатель кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
89778110825@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.163-173

YAN S. KAZATENKOV,

*Applicant of the Department
of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*
89778110825@mail.ru

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

Problems of Electronic Waste Management

Abstract. The article proposes an analysis of a scientific study on the protection of health and human interests related to the legal regulation of waste electrical and electronic equipment.

This article notes the influence of international integration processes in the system of relations for the protection of health and human interests related to the legal regulation of waste electrical and electronic equipment. A separate place is given to the problem of state regulation of waste electrical and electronic equipment in the Russian Federation.

The problems associated with this type of waste are relevant due to the fact that these wastes have an extremely harmful effect on the human reproductive and immune systems.

Keywords: electronic and electrical equipment waste, waste management, waste storage, waste disposal.

Проблема электронных отходов вызывает все больший интерес у СМИ, политиков и государств по всему миру.

Эта проблема связана с экспоненциальным ростом электронных отходов просто потому, что рынки электронного и электрического оборудования переживают бум, а многие регионы мира быстро развиваются и, следовательно, преодолевают так называемый «цифровой разрыв». Быстрые инновации и замена продуктов, особенно в области информационных и коммуникационных технологий и офисного оборудования, в сочетании с переходом от аналоговых к цифровым технологиям подпитывают рост электронных отходов.

К снижению цен на многие электротовары привела экономия за счет увеличения масштаба производства, что увеличило мировой спрос на электрическое и электронное оборудование, которое в конечном итоге превращается в электронные отходы.

На общем уровне термин «электронные отходы» охватывает все продукты с истекшим сроком службы (электротехнические товары, которые работают либо от электрической батареи, либо от электрической сети)¹. Следовательно, сюда входят телевизоры, компьютеры, мобильные телефоны, бытовая техника (холодильники, стиральные машины, сушилки и т.д.), домашние стереосистемы, детские игрушки, гаджеты — практически любые предметы домашнего обихода или бизнеса, включая медицинские устройства, такие как магнитно-резонансные томографы и т.д.

На международном уровне существуют тысячи определений электронных отходов в различных директивах², законах, постановлениях, руководствах, политиках, правилах, руководящих документах, из-за чего количество типов электронных отходов, включенных в инициированные правительствами мира программы сбора и обработки отходов такого оборудования, различается по всему миру. Как следствие, статистические данные по электронным отходам нелегко сравнивать, и совокупность всех статистических данных необязательно отражает фактическое количество общего объема всех электронных отходов в мире.

Более того, отнесение электронного и электрического оборудования к категории «многоразового использования» служит в качестве правовой лазейки в международных перевозках, что способствует нелегальному ввозу электронных отходов в развивающиеся страны для последующей переработки, а это является явным

¹ ГОСТ Р 55102-2012 «Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Руководство по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего электротехнического и электронного оборудования, за исключением ртутьсодержащих устройств и приборов» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 14.11.2012 № 803-ст).

² Так, например, в соответствии с Директивой № 2012/19/ЕС (Directive 2012/19/EU Of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 “On waste electrical and electronic equipment (WEEE)”) под электрическим и электронным оборудованием понимается оборудование, работа которого зависит от электрического тока или электромагнитных полей, а также оборудование по производству, передаче и измерению подобного тока и полей и оборудование, спроектированное для использования с максимальным напряжением, не превышающим 1 000 В для переменного тока и 1 500 В для постоянного тока.

нарушением Базельской конвенции, регулирующей трансграничные перевозки, перемещение опасных отходов, включая электронные отходы, и их утилизацию.

Кроме того, большое количество электронного и электрического оборудования с истекшим сроком службы хранится в подвалах или на чердаках, из-за чего большие объемы электронных отходов в мире не учитываются, поскольку они не попадают в соответствующие процессы обращения и переработки электронных отходов.

Электронные отходы большинством государств мира рассматриваются как проблемные отходы, которые могут нанести ущерб окружающей среде и здоровью, если не уделять должного внимания правовому регулированию обращения таких отходов.

Помимо различных опасных материалов, электронные отходы содержат также много ценных и драгоценных материалов. В электронном и электрическом оборудовании можно найти до 60 элементов из таблицы Менделеева. В качестве примера возьмем персональный компьютер (ПК) — обычный компьютерный монитор с электронно-лучевой трубкой (такие мониторы еще используются в регионах). Он содержит много ценных, но также и много токсичных веществ. Одним из таких токсичных веществ является кадмий, который используется в перезаряжаемых компьютерных батареях, а также в контактах и переключателях старых мониторов. Кадмий может биоаккумулироваться в окружающей среде и чрезвычайно токсичен для человека, особенно негативно влияя на почки и кости. Это также одно из шести токсичных веществ, запрещенных Европейской директивой об ограничении использования опасных веществ (RoHS)³.

Помимо ЭЛТ-мониторов, для изготовления печатных плат, разъемов, пластиковых крышек и кабелей используются кабели из пластика, в том числе из поливинилхлорида (ПВХ). При сжигании или захоронении эти материалы выделяют диоксины, оказывающие вредное воздействие на репродуктивную и иммунную системы человека. Ртуть, которая используется в осветительных приборах в дисплеях с плоским экраном, может вызывать повреждения нервной системы, почек и головного мозга. Электротехнические изделия содержат ряд других токсичных веществ, таких как свинец (Pb), бериллий (Be), бромированные антипирены и полихлорированные дифенилы (PCB). И это лишь некоторые из таких веществ.

Из-за сложного состава ценных, но в то же время опасных веществ в электрическом и электронном оборудовании требуются специализированные, часто высокотехнологичные методы обработки электронных отходов, чтобы максимизировать восстановление ресурсов и свести к минимуму потенциальный вред для людей или окружающей среды.

К сожалению, использование этих специализированных методов встречается редко, поскольку значительное количество электронных отходов в мире

³ Directive 2011/65/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment 2011/65/EC (Directive 2011/65/EC RoHS) [Европейский Союз. Директива Европейского Парламента и Совета ЕС об ограничении использования определенных опасных веществ в электрическом и электронном оборудовании (Страсбург, 8 июня 2011 года)]. Действие Директивы распространяется на Европейское экономическое пространство.



перемещается в основном в развивающиеся страны, где часто используются неофициальные методы для извлечения драгоценных материалов или переработки деталей для их дальнейшего использования.

Неофициальные методы для извлечения драгоценных материалов очень неэффективны с точки зрения восстановления ресурсов, поскольку в таких случаях переработка обычно фокусируется на нескольких ценных элементах, таких как золото и медь (часто с низкой эффективностью переработки), в то время как большинство других металлов выбрасываются в открытую почву, что приводит к заражению грунтовых вод.

Таким образом, можно констатировать, что эффективность использования ресурсов является еще одним важным аспектом в обсуждении темы электронных отходов в дополнение к аспектам экологическим, безопасности человека, экономическим и социальным. Так, например, переработка электронных отходов, помимо решения экологической проблемы, может дать экономическую выгоду, так как в таких отходах содержится большое количество меди (5—20 % от общей массы), а также золото, серебро, палладий, свинец, никель и др.⁴

Наиболее развитым регионом в области законодательного регулирования электронных отходов является Европейский союз, где ежегодно образуется около 8 млн т отходов электрического и электронного оборудования⁵. Показатель сбора электронных отходов в ЕС также достаточно высок и в среднем составляет около 5,1 кг на душу населения в год⁶.

Россия критично отстает от развитых стран по уровню развития сбора и вторичной переработки электронных отходов⁷. Мощность всего производственного оборудования по утилизации отработавшей свой жизненный цикл компьютерной, бытовой и оргтехники составляет в нашей стране не более 33 тыс. т в год с возможностью увеличения до 50 тыс. т в год. Фактически в год по всей стране утилизируется не более 25 тыс. т электротехнического и электронного оборудования.

Недостаточный уровень переработки связан с такими факторами, как сложная производственная специфика (необходимость наличия специального высокоточного и высокотехнологичного оборудования, подготовленных специалистов), высокие затраты труда, разнородность утилизируемых элементов по классам опасности, размерам, уровню востребованности на рынке сбыта, а также отсутствие стабильного спроса на утилизируемые фракции, устойчивого потока отходов, инфраструктуры по сбору данных отходов.

В России также ежегодно растет количество производимых электронных отходов в связи с ростом спроса населения на бытовую технику, неразвитой системой управления электронными отходами, отсутствием широко распространенных

⁴ Смирнова Т. С. Экологические аспекты обращения с ОЭЭО // Твердые бытовые отходы. 2015. № 7. С. 25.

⁵ Николаев И. П. Мировая практика обращения с ОЭЭО // Твердые бытовые отходы. 2016. № 5. С. 20.

⁶ Миронов Л. В. Отходы электронного и электротехнического оборудования: практика обращения // Твердые бытовые отходы. 2011. № 9. С. 38.

⁷ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (разработан Минэкономразвития России).

технологий переработки отходов и т.д. По данным экспертов, на территории России процент утилизации электронных отходов приблизительно равен 5—20 %, в то время как в европейских странах утилизируется около 85 % таких отходов⁸.

Кроме того, в России сбор всех твердых отходов в городах осуществляется преимущественно смешанным способом: отходы без предварительной сортировки собираются в контейнеры, что, в свою очередь, связано с фрагментарным регулированием сбора отходов в нашей стране⁹.

Эффективный системный подход к процессам обработки, утилизации и обезвреживания отходов электротехнического и электронного оборудования может быть реализован в рамках создания сети экотехнопарков в комплексе с организацией стационарных и передвижных пунктов сбора этих отходов у населения и предприятий¹⁰.

Однако фрагментарное регулирование сбора электронных отходов значительно снижает объемы извлечения вторичных ресурсов для дальнейшей их переработки.

Следует обратить особое внимание на следующие международные инициативы, направленные на регулирование обращения с электронными отходами. Этот опыт можно использовать при построении правового регулирования обращения электронных отходов в Российской Федерации.

Инициатива «Решение проблемы электронных отходов» (StEP)¹¹

Разработка Инициативы по решению проблемы электронных отходов (StEP) была начата во время Берлинской конференции «Электроника становится экологичной» в 2004 г. и официально запущена в 2007 г. Это стало ответом на работу Университета ООН в области информационных технологий и окружающей среды, поддержанную Организацией Объединенных Наций. Программа по окружающей среде (UNEP)¹² и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (UNCTAD)¹³ инициированы совместно с Hewlett Packard и Promotionteam Wetzlar.

Общая цель Инициативы «Решение проблемы электронных отходов» состоит в том, чтобы разработать стратегии для решения проблемы электронных отходов в международном масштабе. Данная Инициатива была принята, чтобы предложить беспристрастную глобальную платформу для обмена информацией и разработками устойчивых решений для управления электронными отходами.

⁸ Максимова М. А. Анализ состояния переработки электронного лома в России // Известия Сибирского отделения Секции наук о Земле РАЕН. 2016. № 3. С. 105.

⁹ Постановление Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 641 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации».

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года». Раздел 4 Стратегии.

¹¹ Solving the E-waste Problem Initiative (StEP).

¹² United Nations Environment Programme (UNEP).

¹³ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).



Сегодня более 55 институциональных членов данной Инициативы — это представители промышленности, академических кругов, правительств и международных организаций. Все члены данной Инициативы работают над снижением рисков для окружающей среды и здоровья и повышением восстановления ресурсов во всем мире с целостной и научно обоснованной, но тем не менее прикладной точки зрения.

Основные цели Инициативы «Решение проблемы электронных отходов»:

- выступать в качестве центра информирования об электронных отходах для промышленно развитых и промышленно развивающихся стран;
- увеличить повторное использование электрического и электронного оборудования;
- увеличить восстановление материалов из электронных отходов;
- поддерживать безопасную переработку электронных отходов;
- поощрять увеличение жизненного цикла электрооборудования.

Инициатива «Решение проблемы электронных отходов» предполагает, что в будущем общество снизит до устойчивого уровня нагрузку на экосистему, связанную с электронными отходами, которая возникает в результате проектирования, производства, использования и утилизации электрического и электронного оборудования.

Программа ООН по окружающей среде¹⁴

Ряд организаций Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEP) активно работают над проблемой электронных отходов. Важные принципы работы с электронными отходами были закреплены в Базельских конвенциях, на Второй международной конференции по регулированию химических веществ, в Международном центре экологических технологий в составе Отдела торговли, промышленности и экономики.

Базельская конвенция

Для получения самой последней и наиболее актуальной информации об экологически безопасном управлении электронными отходами в Азиатско-Тихоокеанском регионе в 2005 г. было создано региональное партнерство. Оно было разработано для изучения существующих ноу-хау в области более чистых технологий или используемых процессов, при ремонте, восстановлении или переработке использованного электрооборудования или продуктов электрооборудования с истекшим сроком службы. Цель этого партнерства заключалась в расширении возможностей сторон в регионе по обращению с электрическими и электронными отходами экологически безопасным способом посредством создания государственно-частных партнерств.

¹⁴ Программа ООН по окружающей среде создана в рамках системы ООН. Программа способствует координации охраны природы на общесистемном уровне. Программа учреждена на основе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 2997 от 15 декабря 1972 г. Основной целью ЮНЕП является организация и проведение мер, направленных на защиту и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. Девиз Программы — «Окружающая среда в интересах развития».

8-я Конференция сторон Базельской конвенции также приняла Найробийскую декларацию министров об экологически безопасном управлении электрическими и электронными отходами, призывающую к срочным глобальным действиям в отношении электронных отходов. Было решено активизировать усилия по снижению рисков для здоровья человека и окружающей среды в результате резкого роста объемов электронных отходов во всем мире. Приоритеты должны включать запуск пилотных проектов по созданию систем возврата бывших в употреблении электронных продуктов, укреплению глобального сотрудничества в борьбе с незаконным оборотом и продвижению передового опыта с помощью новых технических инструкций по обращению с электронными отходами.

Однако наиболее важной, по-видимому, является Инициатива Базельской конвенции по партнерству в области мобильных телефонов (MPPI) и Партнерство действий в отношении компьютерного оборудования (PACE). Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их утилизацией вступила в силу в 1992 г. и насчитывает уже 175 стран — участников данной Конвенции Программы ООН по окружающей среде (UNEP).

Инициатива партнерства в области мобильных телефонов (MPPI)¹⁵

Инициатива партнерства в области мобильных телефонов была запущена во время 6-й Конференции сторон Базельской конвенции в 2002 г.¹⁶, когда 12 производителей, в том числе LG, Matsushita Panasonic, Mitsubishi, Motorola, NEC Europe, Nokia и Philips, а вскоре после этого три поставщика услуг подписали Декларацию о разработке и продвижении экологически безопасного управления мобильными телефонами с истекшим сроком службы¹⁷.

Цели партнерства заключались в следующем:

- добиться лучшего управления продуктом;
- влиять на поведение потребителей в сторону более экологически безопасных действий;
- продвигать наилучшие варианты утилизации/переработки/восстановления мобильных телефонов;
- привлечь политическую поддержку для экологически безопасного управления мобильными телефонами;
- создать инициативу, которую можно было бы воспроизвести для создания новых партнерств между государственным и частным секторами для экологически безопасного управления опасными и другими потоками отходов.

В рамках Инициативы партнерства в области мобильных телефонов (MPPI) было разработано пять методических руководств по следующим вопросам:

- ремонт бывших в употреблении мобильных телефонов¹⁸;
- рекуперация материалов и переработка мобильных телефонов с истекшим сроком службы;

¹⁵ Mobile Phone Partnership Initiative (MPPI).

¹⁶ URL: <https://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-EWASTE-GUID-PUB-MobilePhones-201302.Russian.pdf>.

¹⁷ URL: <http://www.basel.int/industry/mppi.html>.

¹⁸ URL: <https://basel.int/industry/mppi.html>.



- сбор использованных мобильных телефонов;
- трансграничное перемещение собранных мобильных телефонов.

Кроме того, был подготовлен общий руководящий документ по экологически безопасному обращению с бывшими в употреблении мобильными телефонами и мобильными телефонами с истекшим сроком службы.

Этот руководящий документ вместе с руководящими принципами Инициативы партнерства в области мобильных телефонов (MPPI) был разработан для повышения осведомленности и дальнейшего внедрения передового опыта, связанного с различными этапами экологически безопасного обращения с бывшими в употреблении мобильными телефонами и мобильными телефонами с истекшим сроком службы. В нем содержится информация, которая может быть использована сторонами Базельской конвенции, региональными центрами Базельской конвенции и другими заинтересованными сторонами для разработки учебных материалов и проведения семинаров по повышению осведомленности общества по утилизации/переработке/восстановлению мобильных телефонов. Однако эти документы не имеют обязательной юридической силы.

Партнерство по принятию мер в отношении компьютерного оборудования (PACE)

С учетом опыта Инициативы партнерства в области мобильных телефонов, Инициатива партнерства по принятию мер в отношении компьютерного оборудования (PACE) была запущена на 9-й Конференции сторон Базельской конвенции, которая состоялась на Бали (Индонезия) в июне 2008 г.

Подобно Инициативе «Решение проблемы электронных отходов» (StEP), Партнерство по принятию мер в отношении компьютерного оборудования (PACE)¹⁹ рассматривает себя как партнерство с участием многих заинтересованных сторон, целью которого является обеспечение форума для правительств государств, лидеров отрасли, неправительственных организаций и научных кругов для решения вопросов экологически безопасного управления, восстановления, переработки и утилизации бывшего в употреблении и с истекшим сроком службы вычислительного оборудования²⁰.

Партнерство предназначено для повышения экологически безопасного управления бывшим в употреблении и с истекшим сроком службы вычислительным оборудованием, принимая во внимание социальную ответственность и концепцию устойчивого развития, а также способствуя обмену информацией о концепции жизненного цикла вычислительного оборудования.

Таким образом, Партнерство по принятию мер в отношении компьютерного оборудования (PACE) стремится:

- содействовать устойчивому развитию для дальнейшего использования, ремонта и восстановления бывших в употреблении персональных компьютеров в развивающихся странах и странах с переходной экономикой;
- найти методы по использованию персональных компьютеров с истекшим сроком службы для их восстановления/переработки;

¹⁹ The Partnership for Action on Computing Equipment.

²⁰ URL: <http://www.basel.int/pub/leaflets/leafPACE.pdf>.

- разработать техническое руководство по надлежащему ремонту, восстановлению и рекуперации/рециркуляции материалов, включая сертификацию экологически безопасных предприятий по ремонту, восстановлению и переработке вычислительной техники;
- оказать содействие поставкам персональных компьютеров, которые не подлежат восстановлению и повторному использованию, в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (SAICM)²¹

2-я Международная конференция по регулированию химических веществ, проходившая под эгидой Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (SAICM) в Женеве в 2009 г., была посвящена вопросам, связанным с электротехнической и электронной продукцией, на основе жизненного цикла. Семинар по данной теме также состоялся в марте 2011 г. в штаб-квартире Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (UNIDO)²² в Вене. На нем была разработана дорожная карта для возможных международных мероприятий в отношении применения химии, направленной на устранение и замену токсичных веществ; переработки и удаления токсичных веществ, содержащихся в электрическом и электронном оборудовании.

В данной статье приведен пример небольшой доли инициатив, которые были реализованы преимущественно под эгидой ООН. Учитывая большой интерес многих стран к проблеме электронных отходов, в будущем определенно будут попытки координации действий таких организаций со странами — участницами приведенных инициатив, что предполагает тесную многостороннюю и транснациональную координацию их действий для правового регулирования обращения с электронными отходами на международном уровне.

Конечно, странам с переходной экономикой и развивающимся странам еще предстоит пройти долгий путь, чтобы достичь определенного насыщения рынка электрическим и электронным оборудованием, которое сводится на нет в пост-индустриальных странах быстрыми инновациями. Но, поскольку все продукты существенно зависят от ограниченных ресурсов земли, конфликты за эти ресурсы также могут нарастать. Следовательно, чтобы сохранить определенную автономию, государства и компании должны разработать свои стратегии для максимального возврата оборудования, дальнейшего улучшения восстановления компонентов и материалов и согласования действий за пределами границ, поскольку соответствующие проблемы будут решаться только на международном уровне посредством согласования странами своих действий.

Все больше и больше государств во всем мире начинают разрабатывать свои стратегии и законы по управлению электронными отходами. Более того, требуется определенная адаптация существующих систем, переход от линейного к целостному мышлению, предполагающему регулирование обращения электронных отходов на международном уровне.

²¹ The Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM).

²² United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).



Таким образом, циклы обращения электронного и электрического оборудования будут замкнуты, что позволит избежать издержек из-за низкого уровня обращения, хранения и утилизации отходов, а нелегальные перевозки электронных отходов между странами будут существенно сокращены. Будет продолжена разработка конструкции, поддерживающей восстановление и окончательную переработку материалов, которые содержатся в электронном и электрическом оборудовании.

Кроме того, разумное разделение работы в обратной цепочке поставок и особенно на различных этапах переработки также может позволить развивающимся странам внести свой вклад в надлежащую переработку своих электронных отходов, произведенных внутри страны.

Повышение осведомленности населения и, следовательно, психологические, культурные и поведенческие аспекты общества должны быть в большей степени сосредоточены на деятельности, связанной с электронными отходами, поскольку не все технические и технологические решения получают необходимое признание и поддержку со стороны потребителей²³.

Основная цель всех вышеперечисленных международных инициатив направлена на разработку единой стратегии для решения проблемы электронных отходов в международном масштабе.

В настоящее время в современном российском законодательстве нет аналогов директивам ЕС. Более того, в России отсутствует комплексная система сбора и утилизации электронных отходов. Существует объективная необходимость в изучении положительного зарубежного опыта, что имеет значение как для совершенствования нормативно-правового регулирования, так и для инновационно-технического развития²⁴.

Что касается правового регулирования обращения электронных отходов в Российской Федерации, то согласно п. 20 постановления Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641», накопление отходов электронного оборудования осуществляется в соответствии с порядком накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления), утвержденным органом государственной власти субъекта РФ.

Таким образом, вопрос нормативно-правового регулирования обращения с электронными отходами отнесен к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Единственным документом в области электронных отходов в Российской Федерации является ГОСТ Р 55102-2012 «Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Руководство по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего

²³ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Гл. XIII «Основы формирования экологической культуры».

²⁴ Глушкова И. И., Самойленко В. О. Подходы к законодательному и нормативному регулированию в области обращения отходов в странах Европейского союза // Мир стандартов. 2016. № 9. С. 12.

электротехнического и электронного оборудования, за исключением ртутьсодержащих устройств и приборов» (утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 14.11.2012 № 803-ст.), который направлен на установление требований по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего электротехнического и электронного оборудования.

К сожалению, ГОСТ, в отличие от федерального закона, не является общеобязательным актом.

Учитывая тот факт, что электронные отходы оказывают крайне вредное воздействие на репродуктивную и иммунную системы человека, необходимо разработать и принять нормативные правовые документы, регулирующие обращение электронных отходов, на законодательном уровне. Это позволит обеспечить безопасность человека, а также регулировать экономические и социальные аспекты обращения таких отходов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Глушкова И. И. Подходы к законодательному и нормативному регулированию в области обращения отходов в странах Европейского союза / И. И. Глушкова, В. О. Самойленко // Мир стандартов. — 2016. — № 9.
2. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. — 2020. — № 5. — С. 56—61.
4. Максимова М. А. Анализ состояния переработки электронного лома в России // Известия Сибирского отделения РАН. — Геология, поиски и разведка рудных месторождений. — 2016. — № 3 (56). — С. 102—111.
5. Миронов Л. В. Отходы электронного и электротехнического оборудования: практика обращения // Твердые бытовые отходы. — 2011. — № 9 (63). — С. 38—41.
6. Смирнова Т. С. Экологические аспекты обращения с ОЭЭО // Твердые бытовые отходы. — 2015. — № 7 (109). — С. 22—26.



Карима

**Нурахметоллаевна
МАКАШЕВА,**

начальник отдела

Научно-исследовательского
института,

ассистент кафедры

экологического и

природоресурсного права

Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА)

kmakashewa@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,

ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности на территории Евразийского экономического пространства (на примере России и Казахстана)

Аннотация. Актуальность настоящей статьи определяется необходимостью совершенствования правового регулирования экологической безопасности в России и Казахстане. Автор исходит из того, что экологическая ситуация, наблюдаемая на территории стран — участниц единого экономического пространства, оценивается ведущими экологами как очень сложная. При этом независимо от политических взглядов государств евразийского региона, их деятельность в сфере экологической безопасности требует четкой правовой регламентации. Автор отмечает, что за время существования Евразийского экономического союза, вопросы охраны окружающей среды, предотвращения негативного воздействия хозяйственной деятельности не получили должной регламентации.

В статье исследованы теоретические вопросы экологической безопасности. Так, автор считает, понятие «экологическая безопасность» должно рассматриваться как система политических, правовых, экономических, организационных мер, направленных на защищенность природной среды и человека от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Проведен сравнительный правовой анализ регулирования вопросов обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан и Российской Федерации.

Ключевые слова: экологическая безопасность, охрана окружающей среды, Единое экономическое пространство, Экологический кодекс Республики Казахстан.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.174-182

KARIMA N. MAKASHEVA,

*Head of Department of the Research Institute,
Assistant of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

kmakasheva@msal.ru

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

**Legal regulation of environmental safety
on the territory of the Eurasian economic spaces
(for example, Russia and Kazakhstan)**

Abstract. *The relevance of this article is determined by the need to improve the legal regulation of environmental safety of Russia in Russia and Kazakhstan. The author proceeds from the fact that the ecological situation observed on the territory of the member countries of the Common Economic Space is assessed by leading ecologists as very difficult. At the same time, regardless of the political views of the states of the Eurasian region, their activities in the field of environmental safety require clear legal regulation. The author notes that during the existence of the Eurasian Economic Union, the issues of environmental protection, prevention of the negative impact of economic activity have not received proper regulation. Thus, the author believes that the concept of “environmental safety” should be considered as a system of political, legal, economic, organizational measures aimed at protecting the natural environment and humans from the negative impact of economic and other activities, natural and man-made emergencies. A comparative legal analysis of the regulation of environmental safety issues in the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation has been carried out.*

Keywords: *environmental safety, environmental protection, Common Economic Space, Environmental Code of the Republic of Kazakhstan.*

На сегодняшний день внимание к экологическим проблемам крайне высоко. Весь мир постоянно сталкивается с проблемами негативных изменений окружающей среды.

В свою очередь, экологическая ситуация, наблюдаемая на территории стран — участниц Единого экономического пространства (ЕЭП), оценивается ведущими экологами как очень сложная¹. Интенсивно загрязняются вода и воздух, сокращается количество видов представителей флоры и фауны, растет уровень заболеваемости и смертности. Наблюдается негативная экологическая ситуация на уникальных природных объектах, расположенных на совместной территории России и Казахстана (Каспийское море, река Урал).

¹ Боклан Д. С. Охрана окружающей среды в контексте евразийской экономической интеграции (международно-правовой аспект) // Евразийской юридический журнал. 2015. № 1 (80).



Эффективность природоохранной деятельности и обеспечение экологической безопасности в евразийском регионе напрямую зависят от количества государств, задействованных в данных процессах. Поэтому независимо от политических взглядов государств евразийского региона их деятельность в сфере экологической безопасности требует четкой правовой регламентации².

К сожалению, за время существования Евразийского экономического союза вопросы охраны окружающей среды, предотвращения негативного воздействия хозяйственной деятельности не получили должной регламентации. В Договоре о ЕАЭС нет специального раздела, регулирующего отношения в данной области. Однако правовой режим экономической деятельности на евразийском пространстве не может не учитывать экологические интересы государств региона. Очевидно, что такими интересами обладают не только Казахстан и Россия, но и все государства евразийского пространства.

Вопросы взаимодействия в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности должны решаться в рамках деятельности Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), главной задачей которой являются разработка единых международно-правовых норм, формирование общего правового регулирования экономических отношений.

Следует акцентировать внимание на том, что ежегодный объем природоохранных услуг только в России исчисляется сотнями млрд долларов США. При этом данный рынок представляет собой две сферы: комплекс услуг, связанных с оценкой и сохранением биоразнообразия и широкий спектр товарной продукции (промышленные установки, технологии, приборы, реагенты, работы и услуги по подготовке различной природоохранной документации).

Наибольший интерес представляет вторая сфера, непосредственно влияющая на обеспечение экологической безопасности. Перечень таких услуг включает³:

- отбор и первичную обработку проб, в том числе необходимые измерения и наблюдения непосредственно на объектах;
- проведение количественного химического анализа отобранных проб воды, промышленных выбросов в атмосферу, почв и грунтов, донных отложений, отходов и других объектов окружающей среды, выполнение биотестирования сточных вод и отходов, а также осуществление иных анализов и измерений;
- проведение работ по обеспечению единства и требуемой точности результатов анализов, измерений, тестирования в соответствии с требованиями метрологического обеспечения природоохранной деятельности и др.

Многие ученые выделяют несколько сегментов рынка, наиболее сильно зарегулированных рамками природоохранного законодательства: строительство, пусконаладочные работы и эксплуатация объектов природоохранного назначения; производство оборудования и средств защиты окружающей среды; работы и услуги по обращению с отходами производства и потребления; проектно-изыскательские и опытно-конструкторские работы по созданию природоохранного

² URL: https://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=4313&catid=348&Itemid=2.

³ Примерный перечень работ и услуг природоохранного назначения (утвержден председателем Государственного комитета РФ по охране окружающей среды 6 сентября 1999 г.).

оборудования, установок, сооружений, предприятий и объектов, прогрессивных природоохранных технологий, методов и средств защиты природных объектов от негативного воздействия; услуги по разработке документации, обосновывающей получение разрешений на выбросы вредных веществ в атмосферу, сбросы сточных вод, размещение отходов производства и потребления; работы по экологическому мониторингу; экологический аудит; информационные услуги в сфере экологии и охраны окружающей среды⁴.

При этом спрос на рассматриваемом рынке полностью зависит от степени заурегулированности рамками природоохранного законодательства.

В рамках интеграции в настоящее время принят ряд важных документов, регламентирующих вопросы обеспечения экологической безопасности, например в сфере обеспечения промышленной безопасности. Среди них прежде всего следует отметить: технический регламент «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах» (ТР ТС 012/2011)⁵; технический регламент «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах» (ТР ТС 012/2011); технический регламент «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах» (ТР ТС 012/2011)⁶.

Важными с точки зрения обеспечения экологической безопасности являются технический регламент «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011)⁷. Данный технический регламент распространяется на все типы упаковки, в том числе укупорочные средства, являющиеся готовой продукцией, выпускаемой в обращение на таможенной территории ЕЭП, независимо от страны происхождения, и устанавливает обязательные для применения и исполнения на таможенной территории Таможенного союза требования к упаковке (укупорочным средствам) и связанные с ними требования к процессам хранения, транспортирования и утилизации, в целях защиты жизни и здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и здоровья животных, защиты растений, а также предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей упаковки (укупорочных средств) относительно ее назначения и безопасности.

Технический регламент «О безопасности машин и оборудования» (ТР ТС 010/2011)⁸ устанавливает минимально необходимые требования безопасности машин и (или) оборудования при разработке (проектировании), изготовлении, монтаже, наладке, эксплуатации, хранении, транспортировании, реализации и утилизации в целях защиты жизни или здоровья человека, имущества, охраны

⁴ См., например: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2016.

⁵ Утвержден решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 825 (в ред. решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 мая 2014 г. № 73).

⁶ Утвержден решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 9 апреля 2013 г. № 70.

⁷ Принят решением Комиссии Таможенного союза от 16 августа 2011 г. № 769, вступил в силу с 1 июля 2012 г.

⁸ Принят решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 823, вступил в силу с 15 февраля 2013 г.



окружающей среды, жизни и здоровья животных, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей.

Среди решений Совета Евразийской экономической комиссии можно отметить решение от 3 ноября 2016 г. № 76 «Об утверждении Требований к маркировке лекарственных средств для медицинского применения и ветеринарных лекарственных средств»; решение от 30 ноября 2016 г. № 157 «Об утверждении единых карантинных фитосанитарных требований, предъявляемых к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории евразийского экономического союза»; решение от 14 января 2020 г. № 1 «Об утверждении Руководства по установлению допустимых пределов воздействия на здоровье в целях и сертификации рисков при производстве лекарственных средств на общих производственных (технологических) линиях». Однако эти решения Комиссии только опосредованно касаются вопросов экологической безопасности.

Следует заметить, что в отличие от Европейского союза, других интеграционных объединений эффект интеграции ЕЭП/ЕАЭС заключается в том, что интеграционное взаимодействие государств-членов началось задолго до создания Таможенного союза в 2010 г. Оно существовало до 1991 г. в рамках единого экономико-политического пространства СССР⁹.

В настоящее время в научной, учебной и политической литературе активно применяется понятие «экологическая безопасность»¹⁰. Но нельзя сказать, что в настоящее время это понятие охватывает все аспекты негативного воздействия на человека и окружающую среду.

В этом контексте важно обратить внимание на само понятие «экологическая безопасность». В настоящее время существует множество подходов к трактовке экологической безопасности. Так, в Экологическом энциклопедическом словаре данное понятие определяется как «любая деятельность человека, исключая вредное воздействие на окружающую среду»¹¹. Согласно Толковому словарю по охране природы «экологическая безопасность — это положение, при котором отсутствует угроза нанесения ущерба природной среде и здоровью населения»¹². В словаре «Термины и определения по охране окружающей среды, природопользованию и экологической безопасности» это понятие трактуется как «состояние защищенности личности, общества и государства от последствий

⁹ Андреева С. Н. Экологические аспекты устойчивого развития национальной экономики: опыт стран ЕС // III Международная научно-практическая online-конференция «Устойчивое развитие экономики: международные и национальные аспекты»: электронный сборник статей. Новополюцк, 2019.

¹⁰ См., например: Бринчук М. М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9. С. 30—42; Веденин Н. Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. 2002. № 12; Русин С. Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 12—18.

¹¹ Дедю И. И. Экологический энциклопедический словарь. Кишинев, 1990. С. 344.

¹² Толковый словарь по охране природы. М., 1995. С. 186.

антропогенного воздействия на окружающую среду, а также стихийных бедствий и катастроф»¹³.

В настоящее время в федеральном законодательстве понятие «экологическая безопасность» сформулировано только в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». В соответствии со ст. 1 данного Закона экологическая безопасность — это «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий»¹⁴.

Следует обратиться еще к одному документу — Модельному закону СНГ об экологической безопасности, согласно которому «экологическая безопасность — это система политических, правовых, экономических, технологических и иных мер, направленных на обеспечение гарантий защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека и гражданина от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в настоящем и будущем времени»¹⁵.

В Стратегии национальной безопасности 2015 г., где экологическая безопасность отнесена к отдельной сфере национальной безопасности и Стратегии экологической безопасности Российской Федерации¹⁶ понятие «экологическая безопасность» не раскрывается. Более того, в настоящее время вопросы глобального изменения климата, влияния этого процесса на человека и окружающую среду многие ученые включают в сферу экологической безопасности¹⁷.

Это дает основания утверждать, что понятие «экологическая безопасность» должно рассматриваться как система политических, правовых, экономических, организационных мер, направленных на защищенность природной среды и человека от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Законодательная база Казахстана в сфере охраны окружающей среды демонстрирует унифицированный подход. Экологический кодекс, который был предложен на рассмотрение Мажилиса Парламента в соответствии с постановлением Правительства от 21 июня 2006 г. № 567¹⁸, принят в 2007 г.¹⁹

¹³ Термины и определения по охране окружающей среды, природопользованию и экологической безопасности. СПб., 2001. С. 133.

¹⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

¹⁵ Модельный закон об экологической безопасности. Принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление № 22—18 от 15 ноября 2003 г.).

¹⁶ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

¹⁷ См., например: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2022.

¹⁸ Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 июня 2006 г. № 567 «О проекте Экологического кодекса Республики Казахстан».

¹⁹ Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III.



В результате широкомасштабной реформы в 2021 г. в Казахстане был принят новый Экологический кодекс. Статья 4 современной редакции Кодекса, посвященная экологической безопасности и экологическим основам устойчивого развития Республики Казахстан в ч. 3 обозначила понятие экологической безопасности как составной части национальной безопасности, под которой понимается состояние защищенности прав и жизненно важных интересов человека, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду²⁰.

Помимо понятия экобезопасности, ст. 4 Экологического кодекса Республики Казахстан раскрывает понятие устойчивого развития и его экологические основы. Основная идея устойчивого развития Казахстана заключается в прямой зависимости его социально-экономического развития от экологической устойчивости, при условии обеспечения экологической безопасности и экологически сбалансированного использования природных ресурсов.

Можно сделать вывод, что казахстанский подход связывает экологическую безопасность с экологической устойчивостью, которая, в свою очередь, достигается с учетом многих факторов, и не столько экологических, сколько экономических, социальных и политических в связи с продолжающимися процессами глобализации и урбанизации. Попытка иллюстрации количественного показателя уровня экологической устойчивости в сложившейся мировой практике принято измерять Индексом экологической эффективности (Environmental Performance Index — EPI), разработанным Йельским центром экологического права и политики совместно с Центром международной информационной сети по наукам о земле при Колумбийском университете.

С использованием 40 показателей эффективности по 11 категориям проблем в 2022 г. был составлен и опубликован рейтинг 180 стран²¹, в котором Россия и Казахстан заняли 112-е (37,5 пункта) и 93-е (40,9) места, соответственно. Как мы видим, показатели EPI неутешительные по сравнению со странами-лидерами: Данией (1-е место, 77,9), Великобританией (2-е место, 77,7), Финляндией (3-е место, 76,5 пункта). За прошедшие 10 лет Казахстан увеличил свой EPI-индекс на 11,80 пункта и вошел в 20 стран с эффективной экологической политикой. В России рост этого показателя за 10 лет составил 1,60 пункта.

Несмотря на небольшие темпы развития экологической устойчивости Россия продолжает ставить перед собой стратегические цели по обеспечению высокого уровня экологической безопасности. Страны — участницы Евразийского экономического союза среди стран СНГ расположились следующим образом: 2-е место — Беларусь (48,5 пункта), 3-е место — Армения (48,3), 5-е место — Казахстан (40,9), 9-е место — Россия (37,5 пункта), последнее, 12-е место заняла Киргизия (35,7 пункта). По основным показателям Россия и Казахстан получили следующие оценки: «Здоровье окружающей среды» — 50,6 и 37,5 пункта; «Жизнеспособность экосистемы» — 39 и 48,1; «Изменение климата» — 29,1 и 34,9, соответственно.

²⁰ Экологический кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 г. № 400-VI ЗПК. Ст. 4.

²¹ URL: <https://epi.yale.edu/downloads/epi2022report06062022.pdf> (дата обращения: 22 февраля 2023 г.).

В результате проведенной в отчете ЕРІ аналитической работы выделяются критические результаты, выявляются лидеры и отстающие, освещаются лучшие практики, тщательно просчитываются риски возникновения экологических опасностей, что ярко иллюстрирует необходимость обеспечения экологической безопасности в целях достижения устойчивого развития. Постоянный разрыв между научным прогрессом, развивающимися технологиями и практической стратегической политикой государств продолжает сдерживать экологический прогресс.

Сравнивая нормативно закрепленные понятия экологической безопасности России и Казахстана можно прийти к некоторым выводам. Российский подход в сравнении с казахстанским отличается тем, что наравне с состоянием защищенности жизненно важных интересов человека стоит состояние защищенности природной среды. В Кодексе Казахстана вопрос защищенности природной среды вовсе не ставится.

Наряду с этим, субъектный состав жизненно важных интересов в Экологическом кодексе РК расширен до общеизвестной триады «человек — общество — государство», российский же законодатель сузил этот подход до «человека». При толковании данных понятий еще одним немаловажным отличием является подход к определению условий, при которых возникает необходимость в обеспечении экологической безопасности. Так, если российский законодатель делает акцент на возможность негативного воздействия на окружающую среду и его последствия, тем самым подчеркивая комплексность мер по превентивному выявлению угроз и обеспечению экологической безопасности, то трактовка казахстанского законодателя в этой части несколько уже.

Обозначенные подходы к определению экологической безопасности позволяют выявить его неординарную, особую сущность, выражаемую в сложной системе обеспечительных мер и контроля за соблюдением правил и требований в целях достижения состояния защищенности природной среды.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Андреева С. Н.* Экологические аспекты устойчивого развития национальной экономики: опыт стран ЕС // III Международная научно-практическая online-конференция «Устойчивое развитие экономики: международные и национальные аспекты» : электронный сборник статей. — Новополюцк, 2019.
2. *Боклан Д. С.* Охрана окружающей среды в контексте евразийской экономической интеграции (международно-правовой аспект) // Евразийский юридический журнал. — 2015. — № 1 (80).
3. *Бринчук М. М.* Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. — 2008. — № 9. — С. 30—42.
4. *Веденин Н. Н.* Экологическая безопасность как институт экологического права // Журнал российского права. — 2002. — № 12.
5. *Дедю И. И.* Экологический энциклопедический словарь. — Кишинев, 1990.



6. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Эколого-правовое обеспечение климатической безопасности Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2022. — 160 с.
7. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2016. — 160 с.
8. *Русин С. Н.* Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. — 2010. — № 5. — С. 12—18.
9. Термины и определения по охране окружающей среды, природопользованию и экологической безопасности. — СПб., 2001.
10. Толковый словарь по охране природы. — М., 1995.

Правовые проблемы экологической информации при обращении с твердыми коммунальными отходами

Аннотация. В статье раскрываются некоторые проблемы правового регулирования системы обращения с твердыми коммунальными отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде в части ликвидации несанкционированных мест размещения твердых коммунальных отходов и полигонов твердых коммунальных отходов. Отмечаются значимость принятых государством мер и правил, обеспечивающих реализацию природоохранных проектов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также важность совершенствования законодательства в части обеспечения доступа к экологической информации в сфере образования, обработки, утилизации и захоронения твердых коммунальных отходов для снижения негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека. Особое внимание уделяется потребности в установлении транспарентности государственного экологического управления, направленного на реализацию Стратегии экологической безопасности, одним из основных вопросов которого является создание комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Установлена прямая зависимость обеспечения экологической безопасности и достижения показателей национальных целей развития страны от транспарентности экологической информации, формируемой при обращении с твердыми коммунальными отходами и ликвидации несанкционированных свалок твердых коммунальных отходов. В статье также затрагиваются некоторые вопросы координации деятельности органов государственной власти, обеспечивающей формирование устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, и значимость экологической информации в рамках выстраивания межведомственного взаимодействия в данном направлении.

Ключевые слова: экологическая информация, система обращения с твердыми коммунальными отходами, стратегия экологической безопасности, ликвидация несанкционированных свалок твердых коммунальных отходов, транспарентность, национальные приоритеты.



**Лера Евгеньевна
КОРОБКА,**

соискатель кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
сотрудник Московского
филиала
УралНИИ «Экология»
lera_korobka@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.183-192

LERA E. KOROBKA,

*Applicant of the Department of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
employee of the Moscow branch of UralNII «Ecology»*

lera_korobka@mail.ru

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

Legal Problems of Environmental Information in the Management of Solid Municipal Waste

Abstract. *The article reveals some problems of legal regulation of the solid municipal waste management system and the elimination of accumulated environmental damage in terms of the elimination of unauthorized locations of solid municipal waste and landfills of solid municipal waste. The importance of the measures and rules adopted by the state to ensure the implementation of environmental protection projects to eliminate accumulated environmental damage, as well as to reduce the negative impact on the environment and human health, the importance of improving legislation in terms of ensuring access to environmental information in the field of education, processing, disposal and disposal of municipal solid waste is noted. Particular attention is paid to the need to establish transparency of the state environmental management aimed at implementing an Environmental Safety Strategy, one of the main issues of which is the creation of an integrated system for the management of solid municipal waste and the elimination of accumulated environmental damage. The direct dependence of ensuring environmental safety and achieving the indicators of the national development goals of the country on the transparency of environmental information generated during the management of solid municipal waste and the elimination of unauthorized landfills of solid municipal waste has been established. The article also touches upon some issues of coordination of the activities of public authorities that ensure the formation of a sustainable system of solid municipal waste management, and the importance of environmental information in the framework of building interdepartmental cooperation in this direction.*

Keywords: *environmental information, solid municipal waste management system, environmental safety strategy, elimination of unauthorized landfills of solid municipal waste, transparency, national priorities.*

Одними из основных векторов государственной экологической политики в сфере охраны окружающей среды являются установление, регламентация и реализация национальных приоритетов страны, направленных на создание комфортной и безопасной среды для жизни, которая включает: повышение уровня жизни человека, сохранение окружающей среды, создание новых перспективных условий для жизни, а также увеличение численности населения.

В рамках данного направления государством разрабатываются стратегические документы, программы, национальные проекты, федеральные и региональные

проекты, которые в общей совокупности и системности определяют концепцию устойчивого развития, которая в XXI в. стала одной из главнейшей идеологий развития всего мира¹.

На реализацию Стратегии экологической безопасности² направлено много усилий и ресурсов со стороны государства, однако ожидаемого улучшения состояния экологической безопасности в части минимизации негативного воздействия на окружающую среду, здоровье граждан и продолжительность их жизни путем создания устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО), а также ликвидации несанкционированных мест размещения ТКО и иных объектов, представляющих опасность для окружающей среды и населения страны (полигоны ТКО, пруды-отстойники, шламонакопители, хвостохранилище, скважины и др.), пока не произошло.

К такому выводу можно прийти исходя из результатов анализа экологической ситуации в Российской Федерации — уровень загрязнения ее территории пока по-прежнему остается достаточно высоким.

Среди национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024³ г. установлено достижение целевого показателя «эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов».

В последующем на период до 2030 г.⁴ в рамках национальной цели «комфортная и безопасная среда для жизни» были установлены показатели, которые реализуются посредством выполнения следующего комплекса мероприятий:

- ликвидации накопленного вреда окружающей среде (далее — НВОС);
- разработки системы общественного контроля, позволяющей выявлять несанкционированные места размещения отходов;
- снижения объемов образования отходов производства и потребления;
- сокращения уровня захоронения ТКО;
- предотвращения загрязнения поверхностных и подземных вод;
- создания условий для экотуризма;
- государственного надзора за выполнением требований законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды.

Итоги реализации данных направлений в 2022 г. показывают, что многие принятые меры в рамках установленных плановых целевых показателей государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»⁵

¹ Будущее, которого мы хотим. RIO+20. Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию, 20—22 июня 2012 г., Рио-де-Жанейро // URL: https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/brochure_rio.pdf (дата обращения: 04.02.2023).

² Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁴ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

⁵ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171.



(далее — государственная программа) являются успешными. Если смотреть в разрезе имеющихся на сегодняшний день глобальных проблем, то для обеспечения благоприятных условий жизни нынешнего и будущего поколения сферу ликвидации НВОС и создания устойчивой системы обращения с ТКО целесообразно дорабатывать, корректировать и совершенствовать на законодательном уровне, делая упор на регламентацию потребности в обеспечении доступа к экологической информации.

В первую очередь следует осветить проблему, которая заключается в том, что достижение установленных целевых показателей не позволяет обеспечить улучшение качества окружающей среды для страны в целом. Как верно отмечается в научной литературе, «существующий механизм ликвидации НВОС не очень применим для целей борьбы с несанкционированными свалками ТКО»⁶. Дело в том, что установленные в рамках государственной программы показатели составляют лишь малую часть от имеющейся глобальной проблемы. Количество выявленных несанкционированных свалок отходов и объемы образуемых ТКО охватить, профинансировать и ликвидировать крайне затруднительно за короткий период времени.

Согласно официальным статистическим данным, которые предоставляет Росстат, в 2021 г. несанкционированных свалок отходов выявлено 15 262⁷; количество образованных ТКО — 48 362 836 т.⁸

Выявляемые Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор) в рамках Методологии расчета показателя «Количество несанкционированных свалок отходов»⁹ несанкционированные свалки отходов носят стихийный характер и не связаны с осуществлением на этой территории хозяйственной деятельности.

При этом ликвидация несанкционированных свалок отходов и наиболее опасных объектов НВОС, предусмотренная в рамках государственной программы, имеет отдельный механизм и порядок регулирования и не затрагивает списки выявленных Росприроднадзором несанкционированных свалок отходов.

В свою очередь, отходы, размещаемые на несанкционированных свалках могут причинить особый вред окружающей среде. К такому выводу приходим в связи со следующими обстоятельствами:

- 1) многие свалки не являются свалками ТКО; в их составе присутствуют все виды отходов, включая строительные, отходы от ремонта автотранспортных средств (шины, детали кузовов и т.д.), а также другие виды отходов от предпринимательской деятельности;
- 2) большая часть свалок обустроивалась без проектно-сметной документации и вводилась в эксплуатацию без необходимой разрешительной документации,

⁶ Пономарев М. В. Проблемы реализации эколого-правового механизма ликвидации накопленного вреда, причиненного окружающей среде в результате деятельности по обращению с отходами // Экологическое право. 2020. № 1. С. 17.

⁷ URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/60977> (дата обращения: 05.02.2023).

⁸ URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61082> (дата обращения: 05.02.2023).

⁹ Приказ Росприроднадзора от 2 февраля 2021 г. № 31 «Об утверждении Методологии расчета показателя “Количество несанкционированных свалок отходов”» // СПС «КонсультантПлюс».

что приводит к загрязнению окружающей среды, а именно к неконтролируемым выбросам парниковых газов, загрязнению подземных вод, а также потере вторичных материальных и энергетических ресурсов.

Субъекты РФ при выявлении несанкционированных мест размещения ТКО сталкиваются с проблемой их ликвидации.

Во-первых, изменения, внесенные в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ (ст. 8)¹⁰ в части возможности заключения договора с региональными операторами как с единственным поставщиком, не дали ожидаемого результата, поскольку такой договор можно заключить только на услуги, касающиеся обращения с ТКО, — на ликвидацию свалок он не распространяется.

Существенно поменяли положение в этой части изменения, внесенные Федеральным законом от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ (ст. 15)¹¹, согласно которым появилась возможность заключать контракты с единым поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на реализацию природоохранных проектов по ликвидации свалок отходов, что исключает вероятность заключения контрактов с недобросовестными подрядчиками и сокращает сроки реализации мероприятий.

Однако информация о контрактах, заключенных с единым поставщиком (подрядчиком, исполнителем), не размещается на официальном сайте единой информационной системы закупок, что также ограничивает доступ к информации об условиях ликвидации несанкционированных свалок отходов.

Во-вторых, не все выявленные несанкционированные свалки включены в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде¹² и, соответственно, не проходят этап категорирования в целях определения их ликвидации в первоочередном порядке, а поэтому и не подлежат финансированию в рамках государственной программы.

Для решения проблемы финансового обеспечения работ по выявлению и оценке НВОС, а также организации работ по ликвидации НВОС на соответствующих объектах были приняты Правила установления планов природоохранных мероприятий в субъектах Российской Федерации, которые источником финансирования определяют «окрашенные» экологические платежи¹³.

Реализуемая сегодня идея по целевому использованию природоохранных платежей предлагалась еще в 1981 г. В. В. Петровым, который считал необходимым

¹⁰ Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 87.

¹¹ Федеральный закон от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1596.

¹² Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2017 г. № 445 (ред. от 25 декабря 2019 г.) «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2568.

¹³ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2022 г. № 1370 «О порядке разработки и согласования плана мероприятий, указанных в пункте 1 статьи 16.6, пункте 1 статьи 75.1 и пункте 1 статьи 78.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды», субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 33. Ст. 5901.



вводить систему обязательных периодических платежей для последующего использования их в природоохранных целях¹⁴.

Создание «замкнутой системы аккумуляции природоохранных платежей на базе специализированного обособленного фонда с последующим перенаправлением средств на решение экологических задач»¹⁵ выступает эффективной мерой реагирования в решении проблем финансирования природоохранных проектов.

Остаются открытыми вопросы, связанные с организацией работ по контролю за выявлением, учетом и ликвидацией НВОС, а именно:

- не в полном объеме определен порядок взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и иных заинтересованных сторон в процессе выявления и ликвидации несанкционированных мест размещения отходов;
- отсутствует механизм, обеспечивающий поиск и выявление лиц, виновных в организации несанкционированной свалки отходов, а также взыскание с них компенсации за ликвидацию таких мест¹⁶.

Наличие данных правовых пробелов не позволяет говорить о результативности принимаемых мер по созданию комплексной системы обращения с отходами.

Первое время при ликвидации несанкционированных свалок ТКО существовала проблема, связанная с осуществлением систематических замеров проб подземных вод, почвы и воздуха после завершения мероприятий по ликвидации НВОС.

В связи с недостаточной регламентацией в нормативных правовых актах норм, определяющих порядок подтверждения прекращения негативного воздействия на окружающую среду после завершения природоохранных проектов по ликвидации несанкционированных свалок ТКО, подтвердить прекращение их негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека было затруднительным.

В 2022 г. в целях эффективности реализации государственной программы и осуществления контроля за выполнением государственного (муниципального) контракта на проведение работ по природоохранным проектам были привлечены представители подведомственных Росприроднадзору федеральных государственных бюджетных учреждений — центров лабораторного анализа и технических измерений по соответствующим федеральным округам¹⁷.

Данные изменения позволяют путем проведения отбора проб (образцов) и лабораторных исследований осуществлять контроль состояния окружающей среды после ликвидации несанкционированных свалок ТКО.

¹⁴ См.: *Петров В. В.* Экология и право. М., 1981. С. 177.

¹⁵ *Наумова В. А.* Перспективы применения нового порядка формирования источников финансирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде // *Экологическое право.* 2022. № 4. С. 36.

¹⁶ См.: *Котлов Р. Э., Ятова Е. В.* Практика Арбитражного суда Республики Карелия по применению Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // *Арбитражные споры.* 2022. № 3. С. 41—65 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2021 г. № 2502 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» // *СЗ РФ.* 2022. № 1 (ч. III). Ст. 204.

Одним из необходимых условий для достижения стратегических национальных приоритетов, в том числе в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, является наличие действительной системы контроля за реализацией планов, программ и проектов, направленных на их достижение, и необходимой информации для его реализации.

В связи с тем, что информация о выполнении мероприятий в рамках плана реализации документов стратегического планирования полностью или частично не предоставляется, то порой возникают трудности при оценке степени выполнения поставленных задач, наличия рисков для их реализации, а это, в свою очередь, не позволяет оценить степень отклонения от запланированных целей и предпринять своевременные меры реагирования. То есть не должно возникать диссонанса между качеством документа и качеством его реализации¹⁸.

Обеспечение доступа к экологической информации с учетом соблюдения транспарентности при получении и использовании экологической информации органами государственной власти позволяет сохранить системный подход при решении экологически значимых вопросов. Обеспечение доступа к экологической информации не только имеет особое значение для информированности общественности о состоянии окружающей среды, но и позволяет сделать открытыми публично-частные процессы взаимодействия в сфере экологических правоотношений.

Именно поэтому в доктрине экологического права отмечается, что «экологическую информацию можно определить как любые сведения (сообщения, данные о состоянии окружающей среды и ее компонентов, их изменении под влиянием негативной хозяйственной и иной деятельности, источниках такой деятельности, принимаемых мерах и др.), независимо от формы представления, характеризующие состояние и специфические особенности сферы взаимодействия общества и природы, необходимые для охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности, охраны жизни и здоровья граждан, а также имеющие значение (являются значимыми) для обеспечения общественных, частных, государственных экологических интересов и потребностей, осуществления и защиты экологических прав граждан и юридических лиц»¹⁹.

При этом особо остро стоит вопрос доступности и транспарентности экологической информации в сфере образования, обработки, утилизации и захоронения ТКО.

От информационного обеспечения отрасли, затрагивающей вопросы формирования устойчивой системы обращения с отходами и ликвидации НВОС с целью создания комфортной и безопасной среды для жизни, зависит процесс реализации государственной экологической политики в целом.

Затрагивая вопрос транспарентности информации, следует отметить, что пока не полностью функционирует единая государственная система учета ТКО

¹⁸ См.: Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex russica. 2020. № 1. С. 34.

¹⁹ Выпханова Г. В. Экологическая информация: проблемы теории и законодательства / под ред. М. М. Бринчука. М., 2009. С. 58.



и окончательно не утверждена схема обращения с ТКО. Данные, собираемые и используемые ППК «РЭО» для расчета основных показателей реализации государственной программы и показателя «Сводный индекс обработки (сортировки), утилизации и захоронения»²⁰, отличаются между собой и от данных Росприроднадзора, формируемых по форме № 2-ТП (отходы)²¹.

Кроме того, форма предоставления данных по показателям государственной программы не требует предоставления сведений о размещении ТКО, как это предусмотрено формой № 2-ТП (отходы), что не обеспечивает баланса количественных характеристик образования, утилизации, обезвреживания, захоронения ТКО и затрудняет проверку достоверности данных.

Следует отметить также, что согласно законодательству в настоящее время ППК «РЭО» является оператором информационной системы учета отходов от использования товаров (далее — ЕФГИС УОИТ)²². Ранее оператором ЕФГИС УОИТ являлся Росприроднадзор. В связи с передачей полномочий по ведению данной системы возникла ситуация, когда эксплуатация ЕФГИС УОИТ Росприроднадзором уже не ведется, а ППК «РЭО» еще не начата. Это приводит к нарушению координации деятельности органов государственной власти, осуществляемой в сфере создания устойчивой системы обращения с отходами.

Обязательное формирование, ведение регионального кадастра отходов производства и потребления позволили бы установить контроль над движением массы отходов по территории, а также за пределами региона, и предотвращать возникновение несанкционированного размещения отходов. Однако нормой закона предусмотрено пока лишь только право на ведение регионами подобных кадастров отходов и установление своего порядка их ведения²³.

Отсутствие должной прозрачности процессов обращения с отходами влияет на темпы реализации реформы в сфере обращения с ТКО, ведет к дефициту объектов переработки, утилизации и размещения отходов, значительному количеству мест размещения отходов.

Особой координации и прозрачности со стороны государства требует процесс, который возникает с момента, когда появились отходы, до момента, когда их забрал специализированный перевозчик, привез на площадку переработки, при

²⁰ Приказ Минприроды России от 29 декабря 2020 г. № 1119 «Об утверждении методики расчета показателя «Сводный индекс обработки (сортировки), утилизации и захоронения твердых коммунальных отходов» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Приказ Росстата от 9 октября 2020 г. № 627 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения с указаниями по ее заполнению для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за отходами производства и потребления» // СПС «КонсультантПлюс».

²² Постановление Правительства РФ от 13 мая 2022 г. № 868 «О единой федеральной государственной информационной системе учета отходов от использования товаров» (вместе с «Положением о единой федеральной государственной информационной системе учета отходов от использования товаров») // СЗ РФ. 2022. № 21. Ст. 3447.

²³ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 6 января 2023 г.). Пункт 3 ст. 20 // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

этом необходимо знать, что произошло с оставшейся частью отходов, которую невозможно переработать. Это позволит решить вопрос роста объема образования отходов производства и потребления, который в настоящее время опережает объемы утилизации и обезвреживания отходов.

При таких условиях доступ к экологической информации имеет большое значение как для обеспечения эффективного функционирования механизма межведомственного взаимодействия органов государственной власти, так и в рамках выстраивания публично-частных правоотношений в сфере обращения с ТКО.

Данный список проблем, ключевым вопросом которых является обеспечение доступа к экологической информации, не ограничен и требует пристального внимания.

Для достижения национальных целей страны и выполнения стратегических задач, установленных документами стратегического планирования в целях создания эффективного обращения с ТКО, включая ликвидацию НВОС, координация деятельности органов государственной власти в части государственного экологического управления, мониторинга состояния окружающей среды, государственного экологического контроля (надзора) должна осуществляться посредством обеспечения необходимой информацией.

Однако имеются риски недостижения целей государственной политики, установленных документами стратегического планирования. Это обусловливается отсутствием выработанного механизма доступа к экологической информации и транспарентности при осуществлении деятельности, связанной с использованием и получением необходимой информации, а также законодательно установленного порядка ликвидации НВОС, в том числе несанкционированных мест размещения ТКО, относящимся к стихийным несанкционированным свалкам.

Неслучайно в последние годы были предприняты попытки изменения ряда устоявшихся принципов работы органов государственной власти, реализованы предложения по изменению нормативных правовых актов, регулирующих вопросы экологической информации, опубликованы разъяснения, посвященные специфике данного регулирования.

Это свидетельствует не только о необходимости совершенствования законодательства и документов стратегической политики в сфере обеспечения доступа к экологической информации системы обращения с ТКО и ликвидации НВОС, но и о полной «модернизации», которая подразумевает «создание новых институтов и форм и на их основе — новых отношений, прежде всего организационно-правовых, общественных, информационных, социально-экономических»²⁴.

«Устойчивость социально-экономического развития любой страны во многом определяется состоянием ее национальной безопасности»²⁵. Именно поэтому трансформация выстроенных на сегодняшний день процессов взаимодействия органов государственной власти и хозяйствующих субъектов при реализации

²⁴ См.: Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, Г. В. Выпханова, В. К. Быковский [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. М., 2014. С. 7.

²⁵ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. 2019. № 4. С. 14.



документов стратегического планирования через призму выявления проблем доступа к экологической информации, а также соблюдения ее транспарентности направлена на поиск возможностей для реализации в отечественном законодательстве новых правовых принципов, укрепляющих баланс экономических и экологических правоотношений для обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, Г. В. Выпханова, В. К. Быковский [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М., 2014. — 157 с.
2. *Выпханова Г. В.* Экологическая информация: проблемы теории и законодательства / под ред. М. М. Бринчука. — М., 2009. — 239 с.
3. *Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В.* Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // *Lex russica*. — 2020. — № 1. — С. 28—42.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Диффузия экологических прав: конституционно-правовой аспект // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. — 2019. — № 9 (61). — С. 140—152.
5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // *Юрист*. — 2019. — № 4. — С. 14—19.
6. *Наумова В. А.* Перспективы применения нового порядка формирования источников финансирования ликвидации накопленного вреда окружающей среде // *Экологическое право*. — 2022. — № 4. — С. 34—39.
7. *Петров В. В.* Экология и право. — М., 1981. — 224 с.
8. *Пономарев М. В.* Проблемы реализации эколого-правового механизма ликвидации накопленного вреда, причиненного окружающей среде в результате деятельности по обращению с отходами // *Экологическое право*. — 2020. — № 1. — С. 16—18.

Правовое регулирование пожарной безопасности в лесах: проблемы и пути их решения

Аннотация. В статье анализируются вопросы правового регулирования пожарной безопасности в лесах. Определены основные проблемы и индикаторы рекордного количества лесных пожаров в России: несовершенство нормативно-правового регулирования противопожарной безопасности лесов; несогласованная система государственного управления лесным комплексом; отсутствие на уровне субъектов РФ упорядоченной типовой структуры специализированных учреждений противопожарной безопасности в лесах и по тушению пожаров с учетом особенностей регионов и др. Также в статье раскрываются позиции российских ученых относительно охраны государственных лесных ресурсов и т.д. Рассматривается ответственность за противоправные действия, которые могут привести к лесным пожарам. Определен перечень необходимых составляющих технического характера для борьбы с лесными пожарами. Высказаны предложения для нивелирования обозначенных проблем с целью снижения лесных пожаров и сохранения лесных ресурсов в нашем государстве.

Ключевые слова: лесной пожар, лесной контроль, пожарная безопасность, зона контроля, лесные ресурсы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.103.3.193-199

ELIZAVETA A. LOCHMEL,

Student,

Saint Petersburg university

State fire service of EMERCOM of Russia

named after Hero of the Russian Federation Army

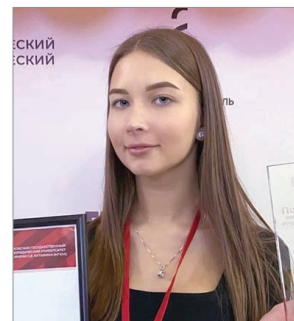
General E. N. Zinichev,

lochmel.elizaveta@yandex.ru

149, Moskovsky prosp., Saint Petersburg, Russia, 196105

Legal Regulation of Fire Safety in Forests: Problems and Ways to Solve them

Abstract. The article analyzes the issues of legal regulation of fire safety in forests. The main problems and indicators of the record number of forest fires in Russia are identified: imperfection of the regulatory and legal regulation of fire safety of forests; inconsistent system of state management of the forest complex; lack of an orderly model structure of specialized institutions in forests and fire extinguishing at the level of Russian subjects, taking into account the peculiarities of the regions; others. The article also reveals the positions of Russian scientists regarding the protection of state forest resources, etc. Responsibility for illegal actions that may lead to forest fires



**Елизавета
Александровна
ЛОЧМЕЛЬ,**

студент

Санкт-Петербургского
университета

ГПС МЧС России

имени Героя

Российской Федерации

генерала армии

Е. Н. Зиничева, победитель

конкурса научных

работ, проходившего

в рамках Студенческого

юридического форума

МГЮА 2022 г.

[lochmel.elizaveta@](mailto:lochmel.elizaveta@yandex.ru)

[yandex.ru](mailto:lochmel.elizaveta@yandex.ru)

196105, Россия,

г. Санкт-Петербург,

Московский просп., д. 149

© Лочмель Е. А., 2023

is being considered. The list of necessary components of a technical nature for fighting forest fires has been determined. Proposals have been made to level out the identified problems in order to reduce forest fires and preserve forest resources in our state.

Keywords: forest fire, forest control, fire safety, control zone, forest resources.

Для эффективного обеспечения экономического роста, национальной и экономической безопасности государства приоритетными являются сохранность и рациональное использование государственных ресурсов. Среди ресурсов, наиболее распространенных в России, являются леса, покрывающие около половины ее территории. На сегодняшний день одним из приоритетных направлений обеспечения социально-экономического развития России, государственной политики в сфере защиты, охраны, воспроизводства лесов выступает борьба с лесными пожарами, количество которых с каждым годом растет¹.

Так, по данным Федерального агентства лесного хозяйства ФБУ «Авиалесоохрана» (далее — Рослесхоз) только за 2021 г. в России зафиксировано 27 484 лесных пожара, пройденная огнем площадь земли составила 18 793 232 га, из них покрытая лесом — 13 141 368 га. Несмотря на увеличение в 2022 г. федерального финансирования с 6 млрд рублей до 14,2 млрд рублей, направленного на борьбу с лесными пожарами, каждый год в России сгорает в 3—4 раза больше леса, чем их вырубается законными и незаконными способами².

Лесные пожары создают не только повышенную экологическую опасность для развития лесных экосистем (экологическое значение лесов — кладовая углерода), но и создают угрозу национальной безопасности (жизни и здоровью людей, объектам инфраструктуры и экономики), а также опасность экологического характера для всего мирового сообщества.

Основными проблемами и индикаторами рекордного количества лесных пожаров в нашем государстве являются:

- а) несовершенство нормативно-правового регулирования противопожарной безопасности лесов (массив не связанных между собой документов, принятых отдельными ведомствами);
- б) несогласованная система государственного управления лесным комплексом (нет четкой, сбалансированной координации деятельности лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса — двух составляющих единого комплекса); отсутствие на уровне субъектов РФ упорядоченной типовой структуры специализированных учреждений противопожарной безопасности в лесах и по тушению пожаров с учетом особенностей регионов (географическое положение,

¹ Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 8 (ч. II). Ст. 1398.

² Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации // URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

гидрография, климат, растительность, экологические проблемы и др.) (каждый субъект РФ формирует такие учреждения на свое усмотрение).

Солидаризируемся с исследователями³ и считаем, что лесная охрана (охрана государственных лесных ресурсов) в России находится в плачевном состоянии. Сложившаяся ситуация была предопределена передачей в 2007 г. полномочий по охране лесов субъектам РФ. В результате с годами качество лесных работ, в том числе по лесовосстановлению, стало ухудшаться, оскудел кадровый состав лесного комплекса в связи с увеличившейся рабочей нагрузкой и уменьшением дотационного финансирования и уровня зарплат специалистов.

На сегодняшний день лесной контроль (надзор) проводят:

- Рослесхоз, лесной контроль (надзор) которого распространяется только на леса, расположенные на земельных участках безопасности и обороны, и только в случаях, когда такие полномочия, вверенные в силу ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ⁴ (далее — ЛК РФ) органам государственной власти субъектов РФ, у них изъяты⁵;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор) — только на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения; на землях почти всего остального лесного фонда — органы исполнительной власти российских субъектов (в пределах полномочий, определенных ст. 83 ЛК РФ)⁶;
- в пределах полномочий органов государственного надзора — подведомственные органам государственного надзора государственные учреждения (бюджетные и автономные). Указанный лесной контроль (надзор) осуществляется на основании Федерального закона № 248-ФЗ⁷.

Российским законодателем предусмотрена ответственность за противоправные действия, которые привели к лесному пожару, в ст. 8.32 Кодекса РФ об административных правонарушениях⁸, ст. 261 Уголовного кодекса РФ⁹, при этом диспозиции указанных норм периодически ужесточаются, но не минимизируют

³ Немченко С. Б., Маханов В. С. Законодательство о пожарной безопасности: итоги регуляторной гильотины // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 59.

⁴ Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Российская газета. № 277. 08.12.2006.

⁵ Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (ред. от 09.03.2022) // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5068.

⁶ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (ред. от 30.10.2021) // Российская газета. № 170. 11.08.2004.

⁷ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // Российская газета. № 171. 05.08.2020.

⁸ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // Российская газета. № 256. 31.12.2001.

⁹ Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

лесные пожары и уклонение лесопользователей от качественного проведения лесовосстановительных работ с целью возмещения причиненного окружающей среде ущерба.

С 01.01.2023 вступили в силу изменения в ст. 53.4 ЛК РФ, благодаря которым лесопользователи (арендаторы), обязанные осуществлять мероприятия по тушению лесных пожаров, будут привлекаться к административной ответственности за неисполнение такой обязанности, в связи с чем и ст. 8.32.3 будет дополнена соответствующей частью. Не исключая возможный положительный эффект от законодательных нововведений, все же считаем, что для решения обозначенных проблем нужно не ужесточение наказаний, а иные, кардинальные меры.

Справедливо отмечает С. Н. Чернов, что противопожарная профилактика в системе охраны лесов от пожаров занимает доминирующее направление, отмечая, что Россия является одной из стран, в которой количество лесных пожаров от халатной либо противоправной деятельности человека имеет самые высокие показатели¹⁰.

Противопожарная пропаганда (разъяснительная и воспитательная работа: информирование в СМИ, печатных изданиях, в дошкольных, школьных, высших образовательных учреждениях, организациях всех форм хозяйственной деятельности, проведение акций общественными и волонтерскими движениями и др.) — важная задача в борьбе с лесными пожарами с целью воспитания бережного отношения к лесу.

Информирование должно основываться на передовых (положительных) практиках по профилактике и тушению лесных пожаров российских субъектов, таких как:

- активное применение информационной системы дистанционного мониторинга (онлайн-зондирование Земли) лесопожарной обстановки и лесных пожаров, функционирующей в масштабах всей российской территории (ИСДМ-Рослесхоз). Благодаря указанной системе, имеется оперативная возможность предварительной оценки поврежденных от пожаров лесных территорий, сбора и анализа данных о ситуации (учета людей, техники, вылетов авиационной техники), безотлагательного обмена информацией между структурными подразделениями и ведомствами, уполномоченными в области лесных отношений (положительный опыт применения системы имеется в 83 субъектах РФ)¹¹;
- задействование на связанных объектах информационных технологий видеонаблюдения с дополнительным оборудованием (датчиками, метеопостами и т.д.) во всех субъектах РФ (передовой положительный опыт в Московской, Липецкой, Нижегородской, Псковской областях, внедрена система в 42 субъектах РФ) с целью оперативного прогнозирования пожаров и их состояния, территории их распространения¹²;

¹⁰ Чернов С. Н. Особенности развития современного лесного законодательства Российской Федерации // Юрист. 2020. № 4. С. 67.

¹¹ Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации. URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

¹² URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

- применение автоматизированных систем управления охраны лесов от пожаров (система космического мониторинга «Ниц-Планета» с поступающей с японского спутника Земли Himawari-8 информацией в течение 10 минут внедрена в Амурской области; электронные планшеты, с которых в режиме онлайн поступает информация о лесном пожаре, используются в Рязанской области; передовой опыт имеется в Архангельской, Амурской, Московской, Новосибирской, Псковской областях, Красноярском крае, Ханты-Мансийском автономном округе, Республике Коми)¹³;
- расширение инструментального контроля для раннего и своевременного определения территорий со скрытыми очагами горения (применение пирометров, тепловизоров, щупов-термометров для тушения торфяных пожаров и др.; передовой опыт имеется в Астраханской, Брянской, Иркутской, Ленинградской, Московской, Псковской, Смоленской областях)¹⁴;
- проведение заблаговременного (до, во время и после пожароопасного периода) и непрерывного мониторинга лесов с использованием дронов (беспилотных летательных аппаратов), дающих возможность максимально быстро обследовать направления распространения лесных пожаров (передовой опыт применения в Брянской, Иркутской, Московской, Рязанской, Тверской областях, Красноярском крае, Республиках Башкортостан и Бурятия, Ханты-Мансийском автономном округе)¹⁵ и др.

Нельзя не отметить, что с 01.03.2023 вступает в силу и действует до 01.03.2029 приказ Минприроды России № 244¹⁶, определяющий новые Правила тушения лесных пожаров (действующий сегодня приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313¹⁷ утратит силу).

Согласно новым Правилам на Рослесхоз будет возложена обязанность координации всех сил и средств тушения лесных пожаров, он будет иметь свой федеральный штаб и соответствующие штабы во всех федеральных округах. Определены новые требования к выделу зон контроля пожаров на землях лесного фонда (в них не будут включены участки, которые предоставляются лесопользователям в аренду либо с целью заготовки древесины, изучения недр и полезных ископаемых, ведения образовательной и научно-исследовательской деятельности, строительства линейных объектов и лесоперерабатывающей инфраструктуры объектов). К зонам контроля не должны будут примыкать населенные пункты, объекты экономики, земли обороны и безопасности, расположенные в пограничной зоне, установленной вдоль государственной границы Российской Федерации.

В новых Правилах указаны категории лесопожарной обстановки, при которой должны будут обязательно привлекаться дополнительные силы и средства

¹³ URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

¹⁴ URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

¹⁵ URL: <https://rosleshoz.gov.ru/>.

¹⁶ Приказ Минприроды России от 01.04.2022 № 244 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров» (зарегистрирован в Минюсте России 12.08.2022 № 69620) // URL: <http://pravo.gov.ru>, 12.08.2022.

¹⁷ Приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров» (зарегистрирован в Минюсте России 08.08.2014 № 33484, ред. от 16.02.2017) // Российская газета. № 184. 15.08.2014.

государственной системы предупреждения/ликвидации пожаров на всех уровнях власти (федеральном, региональном, муниципальном).

Сложившуюся ситуацию с зонами контроля на территориях земель лесного фонда, как верно отмечает О. В. Заиграева, следует назвать неправильной и с экономической, и с экологической точки зрения¹⁸. На практике реагирование на пожары в контрольных зонах происходит примерно так: имеющийся небольшой пожар в зоне контроля рассматривается на региональной комиссии по чрезвычайным ситуациям, но даже при наличии возможности наземными средствами его локализовать принимается решение его не тушить. Проходит небольшое количество времени, и маленький пожар, давший тысячи термоточек, расходится на огромные площади лесов, которые горят долго, а подходя к населенным пунктам, создают задымление, угрожая жизни и здоровью людей, что требует задействования на два или на три порядка больше сил и средств с использованием дополнительной помощи и федерального резерва.

Обобщая сказанное, сделаем следующие выводы.

1. Борьба с лесными пожарами в России, количество которых с каждым годом неуклонно растет (каждый год в России сгорает в 3—4 раза больше лесов, чем их вырубается законными и незаконными способами), — одно из приоритетных направлений обеспечения социально-экономического развития нашей страны, государственной политики в сфере защиты, охраны, воспроизводства лесов.

2. Основными проблемами и индикаторами рекордного количества лесных пожаров в нашем государстве можно назвать:

- а) несовершенство нормативно-правового регулирования противопожарной безопасности лесов;
- б) несогласованную систему государственного управления лесным комплексом;
- в) отсутствие на уровне субъектов РФ упорядоченной типовой структуры специализированных учреждений в лесах и по тушению пожаров с учетом особенностей регионов.

3. Противопожарная информационная профилактика (разъяснительная и воспитательная работа) во всех субъектах РФ должна основываться на таких передовых практиках, как:

- активное применение информационной системы дистанционного мониторинга лесопожарной обстановки и лесных пожаров, функционирующей в масштабах всей российской территории (ИСДМ-Рослесхоз);
- задействование на связанных объектах информационных технологий видеонаблюдения с дополнительным оборудованием с целью оперативного прогнозирования возникновения пожаров и их состояния, территории их распространения;
- применение автоматизированных систем управления охраны лесов от пожаров (систем космического мониторинга «Ниц-Планета», электронных планшетов и др.);
- расширение инструментального контроля для раннего и своевременного определения территорий со скрытыми очагами горения (применение пирометров,

¹⁸ Заиграева О. В. Правовые проблемы лесовосстановления // Безопасность бизнеса. 2022. № 3. С. 20.

тепловизоров, щупов-термометров для тушения торфяных пожаров и др.); проведение заблаговременного и непрерывного мониторинга лесов с использованием дронов; оптимизация конфигурации параметров техники и оборудования пожаротушения в виде легких лесопожарных комплексов.

4. Сложившуюся ситуацию с зонами контроля на территориях земель лесного фонда следует назвать неправильной и с экономической, и с экологической точки зрения, и проблема не столько в недофинансировании регионов и нецелевом расходовании региональными властями дотационных средств, направленных на тушение лесных пожаров, сколько в невозможности восполнения дефицита имеющихся сил и средств федеральным резервом Рослесхоза.

Считаем, что планируемое в 2023 г. сокращение зон контроля должно осуществляться с постепенным увеличением финансирования региональных полномочий по защите лесов от пожаров до 150 млрд рублей в год, что позволит субъектам РФ усилить лесную охрану в несколько раз, приобрести современную (передовую) технику и высокотехнологическое оборудование в достаточном количестве, благодаря чему и оперативное маневрирование будет эффективным.

5. Новые Правила тушения лесных пожаров с изменением контрольных сезонов вступают в силу с 01.03.2023, но, согласно п. 6 Правил, утверждение зон контроля должно осуществляться на один календарный год не позднее 20 февраля соответствующего года. Получается, что если новые зоны контроля будут утверждены до 20.02.2023, т.е. после утверждения бюджета на текущий год, то все действия в борьбе с тушениями лесных пожаров в 2023 г. будут не обеспечены финансово, проблема останется нерешенной. Считаем, что необходимо пересмотреть п. 6 Правил тушения лесных пожаров, утвержденных приказом Минприроды России от 01.04.2022 № 244, изменив в нем указанный срок в соответствии с бюджетным законодательством.

6. Требуется пересмотр кадрового состава Рослесхоза, жесткий отбор претендентов на должности в его планируемый федеральный штаб и соответствующие штабы во всех федеральных округах, также во всех структурных подразделениях и ведомствах, уполномоченных в области лесных отношений с целью расширения численности специалистов, отбора среди них только высококвалифицированных, ответственных.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Немченко С. Б., Маханов В. С. Законодательство о пожарной безопасности: итоги регуляторной гильотины // Государственная власть и местное самоуправление. — 2022. — № 5. — С. 56—60.
2. Чернов С. Н. Особенности развития современного лесного законодательства Российской Федерации // Юрист. — 2020. — № 4. — С. 66—70.
3. Шпаковский Ю. Г. Современные проблемы правового регулирования охраны лесов от пожаров // Lex russica. — 2018. — № 1 (134). — С. 43—56.

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Исторические вехи

**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**

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

Великое преобразование природы¹

Сельское хозяйство выглядит очень легко,
когда твой плуг — карандаш, а ты за
тысячу миль от кукурузного поля.

Дуайт Д. Эйзенхауэр

«Последний удар» Сталина

Октябрь 1948 года. В этот год вся Европа еще восстанавливала хозяйство от последствий разрушительной войны. Перед правительствами европейских государств стоял ряд сложнейших задач: преодолеть продовольственный кризис и разруху, восстановить хозяйственные объекты и разрушенную инфраструктуру и перевести экономику на мирные рельсы, а в долгосрочной перспективе необходимо было оправдать надежды населения, пережившего тяжелейшие годы войны, на мирную жизнь.



Советский плакат, посвященный лесопосадкам

Поэтому крайне фантастичным было в это время появление постановления Совета министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20 октября 1948 г. «О плане полесозащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах европейской части СССР». В печати указанный документ назвали «Сталинским планом преобразования природы».

Это была не имеющая аналогов в мировой практике 15-летняя программа научного регулирования природы, разработанная на основе трудов выдающихся русских агрономов. В соответствии с этим планом предстояло посадить лесные полосы, чтобы преградить дорогу суховеям и изменить климат на площади 120 млн гектаров, равной территориям Англии, Франции, Италии, Бельгии

и Нидерландов вместе взятых. Центральное место в плане занимало полесозащитное лесоразведение и орошение.

Но этот план появился неслучайно: ему предшествовал голод, который обрушился на СССР после войны. В 1946—1947 гг. голод в стране был массовый, одной из причин стала нехватка рабочих рук, другой — засуха, которая пришла в европейскую часть России и стала причиной гибели большей части урожая.

¹ Материалы подготовлены с использованием интернет-ресурсов.

Проблема засухи в этом регионе была не нова: защитить степи мечтали еще в XVIII в.

Важно заметить, что И. Сталин подписал план, который продумали известные ученые, академики еще царского периода, среди которых были В. В. Докучаев, П. А. Костычев, В. Р. Вильямс и др. Вот только продумали они его еще до появления СССР. По масштабу и значению для страны план преобразования природы можно было поставить в ряд только со столыпинской земельной реформой.

Проект, рассчитанный на 1949—1965 гг., предусматривал создание восьми крупных лесных государственных полос в степных и лесостепных районах СССР общей протяженностью свыше 5 300 километров.

План предусматривал также внедрение травопольной системы земледелия. Согласно этой системе, часть пашни в севооборотах засеивалась многолетними бобовыми и мятликовыми травами. Травы служили кормовой базой животноводства и естественным средством восстановления плодородия почв. Предусматривалось не только абсолютное продовольственное самообеспечение Советского Союза, но и наращивание со второй половины 1960-х гг. экспорта отечественных зерно- и мясopодуKтов.

Созданные лесополосы и водоемы должны были существенно разнообразить флору и фауну СССР. Таким образом, план совмещал в себе задачи охраны окружающей среды и получения высоких устойчивых урожаев. К 1952 г. система была в основном создана и начала работать. Качество сельскохозяйственных земель, защищенных лесополосами, заметно возросло — уменьшилась эрозия, улучшился водный баланс и, как следствие, выросла урожайность полей. Осуществленные мероприятия привели к росту урожайности зерновых на 25—30 %, овощей — на 50—75 %, трав — на 100—200 %.

Также в результате роста капиталовложений в сельское хозяйство и улучшения технической оснащенности колхозов и совхозов удалось создать прочную кормовую базу для развития животноводства (значительную роль в этом сыграли машинно-тракторные станции). Производство мяса и сала в 1951 г. по сравнению с 1948 г. возросло в 1,8 раза, в том числе свинины — в 2 раза, производство молока — в 1,65 раза, яиц — в 3,4 раза, шерсти — в 1,5 раза.

«Кукурузный бум»

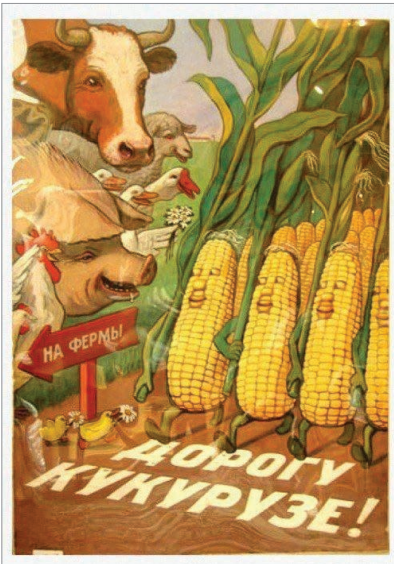
Со смертью Сталина в 1953 г. выполнение плана замедлилось, а потом было свернуто. Многие лесополосы были вырублены, несколько тысяч прудов и водоемов, которые предназначались для разведения рыб, были заброшены, создан-



Советский плакат конца 1940-х гг.



Государственная защитная лесополоса Пенза-Каменск



Плакат 1950-х гг.

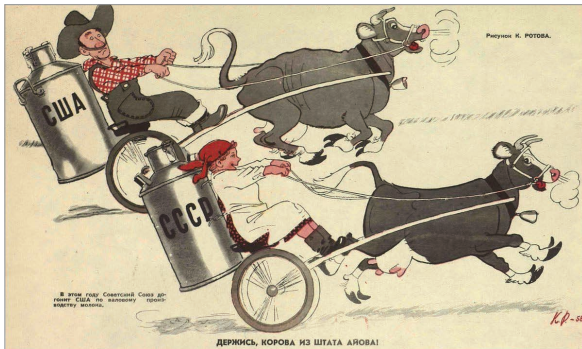
ные в 1949—1955 гг. 570 лесозащитных станций были ликвидированы по указанию Н. С. Хрущева.

Одним из последствий свертывания данного плана и внедрения экстенсивных методов увеличения пашни было то, что в 1962—1963 гг. произошла экологическая катастрофа, связанная с эрозией почв на целине, и в СССР разразился продовольственный кризис.

Новейшая история нашей страны переполнена упоминаниями о десятках гектаров уничтоженных виноградников при Горбачеве в последние годы существования СССР. А вот про сотни тысяч гектаров леса, погубленных в 1960-е гг., почему-то никто не вспоминает. Между тем 570 лесозащитных станций, созданных в 1949—1955 гг., были по указанию Хрущева ликвидированы.

На смену плану преобразования природы пришел в СССР «кукурузный бум». Считается, что идея засеять едва ли не всю территорию СССР кукурузой появилась у Н. Хрущева во время поездки в США.

В 1955 г. Н. Хрущев, выступая на пленуме ЦК КПСС и говоря о животноводстве, ставил в пример американцев: «Они ведут дела куда успешнее нас, а потому и за мясом очереди не выстраиваются». Хрущев решил направить в Штаты делегацию ученых-аграриев для сбора сельскохозяйственных «разведанных». По итогам поездки делегаты представили отчет, одно из главных мест в котором отводилось кукурузе. Когда в 1956 г. Хрущев потребовал «догнать и перегнать Америку» по производству мяса и молока, вопросов, чем кормить эту армию коров, свиней и прочего скота, не возникло.



Карикатура конца 1950-х гг.

К 1959 г. площадь, занимаемая кукурузой, увеличилась примерно на треть — на тот момент она потеснила только технические культуры и кормовые травы. Посадки были размещены на Северном Кавказе, Украине и в Молдавии. По указанию Н. Хрущева у США было закуплено 5 000 тонн кукурузных зерен. Заплатили золотыми слитками, больше расплачиваться было нечем.

Всю страну охватила «кукурузная лихорадка» — о ней снимали фильмы и мультфильмы, писали стихи и песни, а в магазинах были представлены кукурузное шампанское, палочки, хлеб, хлопья и даже кукурузная колбаса. Кукуруза фигурировала и в детской самодеятельности, и на агитационных плакатах, например, с лозунгом «Пусть шагают по Союзу боб в обнимку с кукурузой».

А вот травопольная система земледелия подверглась осмеиванию. Знаменитые куплетисты даже сочинили частушки на злобу дня:

*Травопольная система, до чего ж ты хороша,
В поле травка и цветочки, а в амбарах ни шиша.*

В результате поколения агрономов и земледельцев 1960-х гг. даже и не знали, в чем суть травопольной системы земледелия.

Затем на смену травополю пришли бесчисленные и противоречивые рекомендации по повышению плодородия почв, связанные главным образом с использованием удобрений и ядохимикатов. В результате огромные средства тратились на строительство химических предприятий, транспортировку и внесение химикатов. А итоги оказались очень горькими — многие из черноземов таким путем были превращены в засоленные почвы, водоемы отравлены. Погибали полезные птицы, животные и насекомые.

Впоследствии, в 1962—1963 гг., произошла экологическая катастрофа, связанная с эрозией почв на целине. В стране разразился продовольственный кризис. Осенью 1963 г. с прилавков магазинов исчезли хлеб и мука, начались перебои с сахаром и сливочным маслом. В 1962 г. было объявлено о повышении цен на мясо на 30 %, а на масло — на 25 %. В 1963 г. в результате неурожая и отсутствия резервов в стране СССР впервые после войны, продав 600 тонн золота из резервов, закупил около 13 млн тонн хлеба за границей.

4 октября 1962 г. ЦК КПСС и Совет министров СССР приняли закрытое постановление «О наведении порядка в расходовании ресурсов хлеба». На основании этого постановления в ноябре начинаются проверки «состояния торговли хлебом и хлебопродуктами». В городах впервые после отмены военной карточной системы вводится практика, по которой в магазинах хлеб продавали не более 2,5 кг в одни руки. Нет, карточки не вводили, просто ограничили продажу.

Режим экономии проявился и в столовых, по которым начались массовые рейды, контролирующие «правильность нарезки» хлеба. Надо отметить, что на тот момент в советских столовых хлеб вместе с солью и перцем просто стоял на столах. Формально он был бесплатен, хотя, конечно, его стоимость была включена в состав других блюд. То есть в столовой можно было купить что-то недорогое, а наесться досыта просто хлебом с чаем или водой, взяв хлеб со столов, где его никто не ограничивал. С декабря 1962 г. эта практика была отменена. Хлеб стали подавать только вместе с заказанными блюдами или его надо было оплатить в столовой самообслуживания на кассе. За отдельную плату.

Из магазинов начала пропадать мука. Проблемы с обеспечением белым хлебом были даже в Ленинграде, а во многих областях он просто исчез из продажи, привозили только черный.

Проводились «рейды», во время которых у населения изымалась мука, купленная предположительно для откорма скота и птицы, подсчитывали граммы, содержащиеся в кусочках хлеба. Хотя главная причина была не в том, что хлеб расходуется много и бесконтрольно.

«Что имеем — не храним, потерявши — плачем»

После прихода к власти Л. И. Брежнева кукуруза была практически полностью вытеснена с пахотных земель — ее перестали выращивать даже в тех частях страны, где это делали давно и успешно.

Была в этот период попытка предложить эффективную аграрную политику на долгосрочную перспективу. Основные решения были приняты на мартовском Пленуме ЦК КПСС, где поборником реформ выступил Леонид Брежнев. Конечно, сегодня можно двояко относиться к решениям Пленума. Но нельзя оспорить



то, что он внес свежую струю перемен в наиболее кризисный участок советской экономики. Достаточно сказать, что общая сумма капиталовложений в сельское хозяйство в 1966—1980 гг. составила 383 млрд рублей. Это более чем втрое превышало все предыдущие инвестиции в аграрный сектор.

Поначалу принятые Пленумом решения дали заметный эффект. Сельское хозяйство впервые заняло почетное место в ряду приоритетных отраслей народного хозяйства. Стоимость продукции за восьмью пятилетку (1966—1970 гг.) выросла почти на четверть. Рентабельность колхозного производства составила 34 %, совхозного — немного меньше.



Плакат 1970-х гг.

Но, несмотря на колоссальные инвестиции, среднегодовые темпы роста сельхозпроизводства быстро снижались. Если в 1966—1970 гг. оно выросло на 21 %, то в последующие пятилетки начало стремительно падать. Ликвидация «неперспективных деревень» повлекла за собой большой отток сельских жителей в город. Уходила в основном молодежь. Ежегодно в СССР с привычным деревенским укладом расставалось в среднем 700 тыс. человек.

Не дали заметных результатов и решения майского 1982 г. Пленума ЦК КПСС, принявшего Продовольственную программу. Однако планка, установленная Продовольственной программой, была слишком высока и не соответствовала реальным возможностям агропромышленного комплекса СССР.

Следует заметить, что в 1980-е гг. было решено продолжить работу над сталинским планом преобразования земель. Были засажены около 30 тыс. гектаров леса. Однако к реализации плана вернулись слишком поздно: многие леса и водохранилища были заброшены. Из-за большого количества засохших деревьев леса стали представлять пожарную опасность. Вырубаемые или уничтожаемые пожаром лесные ресурсы становились невозполнимой потерей для экологии, так как новые деревья не успевали занять место старых.

До наших дней дожили лишь фрагменты государственных лесных защитных полос. Однако и сейчас, в засушливые годы, урожайность на прикрываемых ими полях в 2—3 раза выше, чем на незащищенных территориях. Опыт показывает, что вблизи лесополос мощность чернозема увеличивается от 40 до 70 сантиметров. Уцелевшие лесополосы и сейчас дают приют белкам и зайцам, грибам и кабанам, певчим птицам, куропаткам и фазанам. Они украшают ландшафт и повышают его биоразнообразие.

С гибелью лесонасаждений, усыханием водоемов повышается среднегодовая температура, падает влажность почвы и воздуха. А значит, ухудшаются климатические условия для существования растений, животных и человека. И одним только влиянием «глобального потепления» эти факты не объясняются.

Таким образом, программа преобразования природы, не имеющая аналогов в мире как по масштабам, так и по исполнению, была преждевременно свернута и забыта. Поэтому даже в XXI в. можно услышать жалобы на то, что урожай был уничтожен природными катаклизмами, заморозками или дождем.

Памятники права

Постановление Совета министров СССР и Центрального комитета ВКП(б) от 20 октября 1948 г. № 3960

**«О плане защитных лесонасаждений, внедрения
травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов
для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных
и лесостепных районах европейской части СССР»**

Совет министров СССР и Центральный комитет ВКП(б) отмечают, что часто повторяющимися засухами и суховеями в степных и лесостепных районах европейской части СССР сельскому хозяйству этих районов наносится значительный ущерб. В то же время наукой доказано, а практикой передовых колхозов, совхозов, МТС и районов подтверждено, что при правильном ведении земледелия в этих районах имеются все возможности получать высокие и устойчивые урожаи сельскохозяйственных культур и создать прочную кормовую базу для развития животноводства. Для этого необходимо всем колхозам и совхозам степных и лесостепных районов на основе многолетнего опыта ряда научно-исследовательских институтов, передовых колхозов и совхозов, начиная с 1949 года, приступить к планомерному и широкому внедрению системы агрономических мероприятий по подъему земледелия, основанной на учении виднейших русских агрономов В. В. Докучаева, П. А. Костычева и В. Р. Вильямса, получившей название травопольной системы земледелия, в которую включаются:

а) посадка защитных лесных полос на водоразделах, по границам полей севооборотов, по склонам балок и оврагов, по берегам рек и озер, вокруг прудов и водоемов, а также облесение и закрепление песков;

б) правильная организация территории с введением травопольных полевых и кормовых севооборотов и рациональным использованием земельных угодий;

в) правильная система обработки почвы, ухода за посевами и, прежде всего, широкое применение черных паров, зяби и лущения стерни;

г) правильная система применения органических и минеральных удобрений;

д) посев отборными семенами приспособленных к местным условиям высокоурожайных сортов;

е) развитие орошения на базе использования вод местного стока путем строительства прудов и водоемов.



Указанная система мероприятий является надежным орудием борьбы с засухой, способствует повышению плодородия почв, получению высоких и устойчивых урожаев, прекращению смыва и выдувания почв, закреплению песков и наиболее правильному использованию земель. Вместе с тем эта система дает возможность развивать разностороннее хозяйство с правильным соотношением полеводства, животноводства и других отраслей и обеспечивает значительный рост товарности хозяйства.

На полях Научно-исследовательского института земледелия центрально-черноземной полосы имени В. В. Докучаева (бывшая Каменно-степная опытная станция), где наиболее полно освоена указанная система агрономических мероприятий, урожаи зерновых культур за короткий срок удвоены и достигли в среднем 20—25 центнеров с гектара. Даже в исключительно засушливом 1946 году на полях Института был получен урожай озимой пшеницы 16,5 центнера с гектара, озимой ржи — 15 центнеров, яровой пшеницы — 10,6 центнера, овса — 15,8 центнера и подсолнечника — 21,2 центнера с гектара, в то время как в окружающих колхозах урожай зерновых культур был в 3—4 раза ниже. Совхоз «Гигант» Ростовской области, освоивший травопольные севообороты и вырастивший свыше 600 гектаров полезащитных лесонасаждений, ежегодно получает высокий урожай зерновых культур. Урожай озимой пшеницы на полях, защищенных лесными полосами, составляет в среднем свыше 25 центнеров с гектара.

Колхозы Сальского района Ростовской области, вырастившие на своих полях 2 600 гектаров полезащитных лесных полос, осваивая травопольные севообороты и применяя высокую агротехнику, достигли серьезных успехов в борьбе за урожай, получив в засушливом 1946 году в среднем по району урожай зерновых культур 13,6 центнера с гектара. Отдельные колхозы этого района получили средний урожай зерновых культур 18 центнеров с гектара.

Обслуживаемые Деминской МТС колхозы Сталинградской области имени Кагановича, имени Чапаева, «Большевикское знамя», Деминский и другие, осваивающие травопольные севообороты и создающие полезащитные лесные полосы, получают урожаи зерновых культур на 3—5 центнеров выше, чем соседние колхозы, не имеющие лесопосадок и не осваивающие правильных севооборотов.

Опыт освоения травопольной системы земледелия показывает, что эта система является широкодоступной и высокоэффективной.

Совет министров СССР и Центральный комитет ВКП(б) считают, что колхозы и совхозы степных и лесостепных районов, накопившие опыт борьбы за урожай и вооруженные передовой сельскохозяйственной техникой, имеют все возможности для того, чтобы в течение ближайших лет сделать скачок в дальнейшем развитии земледелия и животноводства. В настоящее время имеются все необходимые условия для того, чтобы в короткие сроки освоить травопольную систему

земледелия в степных и лесостепных районах и тем самым значительно повысить урожайность сельскохозяйственных культур.

В целях обеспечения высоких и устойчивых урожаев при любых условиях погоды и создания прочной кормовой базы для развития животноводства в колхозах и совхозах степных и лесостепных районов европейской части СССР Совет министров СССР и Центральный комитет ВКП(б) требуют от Министерства сельского хозяйства СССР, Министерства совхозов СССР, Министерства лесного хозяйства СССР, Совета министров РСФСР, Совета министров Украинской ССР и ЦК КП(б) Украины, советских и партийных руководящих органов Башкирской АССР, Татарской АССР, Мордовской АССР, Краснодарского и Ставропольского краев, Воронежской, Курской, Орловской, Тамбовской, Рязанской, Тульской, Астраханской, Куйбышевской, Саратовской, Сталинградской, Чкаловской, Ульяновской, Пензенской, Ростовской, Грозненской и Крымской областей, райисполкомов и райкомов партии, директоров совхозов, лесхозов, МТС и председателей колхозов принятия мер к организации в широких размерах работ по полезащитному лесонасаждению и быстрейшему освоению травопольной системы земледелия.

Совет министров Союза ССР и Центральный комитет ВКП(б) постановляют:

1. В целях преодоления губительного влияния засух на урожай сельскохозяйственных культур, предохранения от выдувания плодородных почв Поволжья, Северного Кавказа, центрально-черноземных областей и улучшения водного режима и климатических условий этих районов признать необходимым создание в течение 1950—1965 годов следующих крупных государственных лесных полос. <...>

8. Считать, что одним из важнейших условий обеспечения высокой урожайности сельскохозяйственных культур, преодоления вредного влияния засух на урожай, улучшения водного режима и ликвидации процессов разрушения почвенного покрова (смыва и выдувания почв) в степных и лесостепных районах европейской части СССР является осуществление широкой программы мероприятий по созданию защитных лесонасаждений на полях колхозов и совхозов. <...>

10. Посадка и посев полезащитных лесных полос и облесение водоемов в колхозах проводятся силами и средствами колхозов с помощью государства. <...>

Лесонасаждения по оврагам, балкам, водоразделам рек и работы по облесению песков и земель гослесфонда производятся силами Министерства лесного хозяйства СССР, а на закрепленных за колхозами землях эти работы производятся Министерством лесного хозяйства СССР с трудовым участием колхозников.

Посадка и посев леса на колхозных лесных площадях производятся силами и средствами колхозов под руководством органов Министерства лесного хозяйства СССР. <...>



14. Признать неправильным, когда в районах с сильно расчлененным рельефом и большим стоком талых и дождевых вод посадка полезащитных насаждений производится в виде узких полос, которые не могут защитить почвы от смыва и размыва. <...>

34. Обязать Совет министров РСФСР, Совет министров Украинской ССР и ЦК КП(б) Украины, Советы министров автономных республик, крайисполкомы, облисполкомы, обкомы и крайкомы партии степной и лесостепной зоны европейской части СССР организовать в 1949 году на каждые 5—10 колхозов, имеющих план лесопосадок, не менее одного колхозного лесного питомника. Списки колхозов, в которых должны быть организованы питомники, утвердить до 1 января 1949 г.

Рекомендовать колхозам выделить под лесные питомники наиболее удобные земельные участки и закрепить для постоянной работы в питомниках специальные звенья.

35. Обязать Министерство совхозов СССР организовать в 1949—1950 годах 110 хозрасчетных межсовхозных лесных питомников с расчетом полного удовлетворения потребности совхозов в посадочном материале, из них в 1949 году — 80 и в 1950 году — 30 питомников.

36. Обязать Министерство сельского хозяйства СССР производить по договорам с колхозами силами машинно-тракторных станций вспашку в колхозных питомниках под посевы древесных, кустарниковых и плодовых пород на глубину 25—27 сантиметров с оплатой этих работ деньгами.

37. Освободить, начиная с 1949 года, колхозы от обязательных поставок государству сельскохозяйственных продуктов с площадей, занятых под колхозные лесные питомники.

38. Обязать Министерство вкусовой промышленности СССР и Министерство пищевой промышленности СССР передавать Министерству лесного хозяйства СССР, Министерству сельского хозяйства СССР и Министерству совхозов СССР семена, получаемые из плодов, переработанных холодным способом.

39. Обязать Министерство лесного хозяйства СССР, Министерство сельского хозяйства СССР и Министерство совхозов СССР обеспечить государственные, колхозные и совхозные лесные питомники семенами древесно-кустарниковых пород.

Министерству лесного хозяйства СССР совместно с Министерством сельского хозяйства СССР и Министерством совхозов СССР в двухмесячный срок определить потребность в древесно-кустарниковых семенах на 1949—1955 годы и представить в Совет министров СССР предложения об организации заготовок семян и о мероприятиях по улучшению и развитию лесосеменного дела.

40. Обязать Министерство лесного хозяйства СССР продавать из своих питомников колхозам и совхозам недостающий им посадочный материал для защитного лесоразведения и закладки плодовых и ягодных насаждений. <...>

43. Считать, что введение и освоение системы полевых и кормовых травопольных севооборотов в колхозах и совхозах является одним из важнейших средств повышения урожайности сельскохозяйственных культур, создания прочной кормовой базы для животноводства и увеличения производительности труда в колхозах и совхозах.

Обязать Министерство совхозов СССР закончить в 1949 году работы по введению травопольных севооборотов во всех совхозах степной и лесостепной зоны европейской части СССР. <...>

56. Считать, что быстрее освоение системы основной зяблевой обработки почвы (лушение стерни и глубокая вспашка земель с осени плугами с предплужниками) является важнейшей задачей колхозов, МТС и совхозов в деле внедрения травопольной системы земледелия. <...>

58. Считать, что правильная система применения органических и минеральных удобрений в степных и лесостепных районах является одним из важнейших мероприятий по повышению урожайности сельскохозяйственных культур.

Обязать Министерство сельского хозяйства СССР, Министерство совхозов СССР, Советы министров республик, крайисполкомы, облисполкомы, ЦК компартий республик, крайкомы и обкомы партии принять меры к увеличению накопления, улучшению хранения и использования навоза и других местных удобрений, а также к правильному и полному использованию минеральных удобрений, особенно под сахарную свеклу, для подкормки зерновых, технических культур и многолетних трав. <...>

59. В целях увеличения накопления и улучшения хранения навоза и других местных удобрений обязать Советы министров республик, крайисполкомы и облисполкомы ежегодно устанавливать для колхозов план строительства навозохранилищ и жижеборников с расчетом окончания постройки навозохранилищ и жижеборников во всех колхозах не позднее 1953 года. <...>

60. Обязать Министерство совхозов СССР обеспечить правильное хранение и полное использование навоза и навозной жижи во всех совхозах степной и лесостепной зон не позднее 1951 года. <...>

63. В целях развития в колхозах и совхозах орошения на базе использования вод местного стока путем строительства прудов и оросительных систем, имеющих важное значение для повышения урожайности сельскохозяйственных культур, обязать Министерство сельского хозяйства СССР, Министерство совхозов СССР, Совет министров РСФСР, Совет министров Украинской ССР и ЦК КП(б) Украины, Советы министров автономных республик, крайисполкомы, облисполкомы, крайкомы и обкомы партии обеспечить широкое развитие строительства в колхозах и совхозах прудов и водоемов в естественных ложбинах, у истоков рек, в верховьях балок и оврагов и в других естественных понижениях, а также строительства водоемов на малых реках для регулирования и использования местного стока воды для



орошения, рыборазведения и получения гидроэлектроэнергии для нужд сельского хозяйства. <...>

65. Возложить на Совет министров РСФСР, Совет министров Украинской ССР, Советы министров автономных республик, крайисполкомы и облисполкомы руководство работами по проектированию и строительству прудов и водохранилищ, осуществляемому колхозами.

66. Принять на государственный бюджет СССР расходы по проектно-изыскательским работам и техническому руководству строительством оросительных систем, прудов и насосно-силовых установок, осуществляемым силами и средствами колхозов. <...>

77. Обязать Министерство сельского хозяйства СССР в двухмесячный срок разработать и представить в Совет министров СССР типовой договор лесозащитной станции с колхозами на проведение работ по лесоразведению, выполняемых станциями, положение об оплате труда трактористов, прицепщиков, бригадиров, машинистов лесопосадочных машин и предложения о порядке премирования работников лесозащитных станций.

78. Для оказания помощи колхозам в оплате стоимости работ по лесоразведению обязать Министерство финансов СССР предоставлять колхозам долгосрочный кредит сроком на 10 лет с погашением, начиная с пятого года.

79. В целях обеспечения широкой механизации полевых и лесозащитных работ и повышения их качества обязать Министерство сельскохозяйственного машиностроения, Министерство автомобильной и тракторной промышленности, Министерство транспортного машиностроения, Министерство строительного и дорожного машиностроения и другие промышленные министерства, выполняющие заказы для сельского хозяйства, обеспечить безусловное выполнение установленного плана производства сельскохозяйственных машин, высокое их качество и более быстрое освоение новых усовершенствованных сельскохозяйственных машин и орудий. <...>

81. В целях обеспечения выполнения задач по созданию государственных защитных лесных полос, а также полезащитных колхозных и совхозных лесных полос и осуществления контроля за этим делом создать Главное управление полезащитного лесоразведения при Совете министров СССР, возложив на него:

а) руководство делом создания государственных защитных лесных полос, колхозных и совхозных полезащитных полос, осуществляемого Министерством лесного хозяйства СССР, Министерством сельского хозяйства СССР, Министерством совхозов СССР, колхозами и совхозами;

б) контроль за выполнением министерствами, ведомствами, Советами министров республик, крайисполкомами и облисполкомами заданий Правительства по полезащитному лесоразведению и представление Правительству докладов о ходе выполнения этих заданий;

в) представление на утверждение Правительства предложений по планам полезащитного лесоразведения и научно-исследовательских работ в этой области;

г) систематизацию и обобщение всех достижений науки, техники и опыта колхозов и совхозов в области полезащитного лесоразведения;

д) контроль за подготовкой кадров высшей, средней и массовой квалификаций по полезащитному лесоразведению.

Указания Главного управления полезащитного лесоразведения при Совете министров СССР по вопросам, входящим в его компетенцию, являются обязательными для всех министерств и ведомств.

Научное наследие

**Академик
Трофим Лысенко**

Лысенко Трофим Денисович (1898[3]—1976) — советский агроном и биолог. Основатель и крупнейший представитель научного направления в биологии — мичуринской агробиологии, академик АН СССР (1939), академик АН УССР (1934), академик ВАСХНИЛ (1935). Герой Социалистического Труда (1945). Лауреат трех Сталинских премий первой степени (1941, 1943, 1949). В 1934 г. назначен научным руководителем, а в 1936 г. — директором Всесоюзного селекционно-генетического института в Одессе. Директор Института генетики АН СССР с 1940 по 1965 г.

Жизнь Т. Д. Лысенко и его деятельность уже были много раз описаны и проанализированы в мировой литературе, оценен его вклад в физиологию растений, генетику, агробиологию и эволюционную биологию и роль в признании генетики лженаукой и организации гонений на нее.

Так, в 1960-е гг. британский биолог Джон Бердон Сандерсон Холдейн дал беспристрастную оценку творчеству Т. Лысенко. Он двояко оценил вклад академика в советскую и мировую науку. Он считал, что, с одной стороны, Лысенко был очень хорошим биологом и некоторые его идеи были верны, а с другой стороны, что другие идеи Лысенко были ошибочны.

Но сегодня никто не отрицает, что одно из важнейших достижений Лысенко — создание теории стадийного развития растений, которой пользуются все селекционеры мира. Им предложена яровизация зерновых культур, имевшая большое значение в 1930-е гг., когда страна еще не имела высокоурожайных сортов яровых. Академик Н. И. Вавилов в 1933 г. назвал это открытие «крупнейшим научным достижением в области физиологии растений за последнее десятилетие». До сих пор Лысенко является одним из наиболее часто цитируемых авторов в работах по физиологии растений.

Как президент ВАСХНИЛ он выступил против «целинной» инициативы Н. Хрущева, считая, что надо повышать культуру земледелия и урожайность на освоенных землях и что распашка степи со временем приведет к эрозии почвы. За это он поплатился своей должностью в 1956 г. Второй раз он возглавил ВАСХНИЛ в 1961 г., но ненадолго, так как пытался решительно воспрепятствовать другой авантюре — «кукурузации» всей страны.

Однако большинство из тех, кто знает хоть что-то о Лысенко, воспринимают его исключительно как негативную фигуру. Но как ученый он сделал очень заметный вклад в науку, однако его трактовка опытных результатов никак не стыковалась с генетикой. Конфликт заключался в том, что в то время генетика никак не поясняла то, чему он давал объяснения.

Прошли годы, и генетика уже может все это объяснить, делая концепцию Лысенко неверной. Однако фактом является то, что на основе неверной концепции, опирающейся на факты, но не на по-настоящему непротиворечивую научную базу, ему удавалось добиваться впечатляющих успехов.

Трофим Лысенко скончался 20 ноября 1976 г. Одни его разоблачают, другие считают гением. История еще рассудит и тех и других.

В настоящем выпуске журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» мы публикуем материалы Августовской сессии Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В. И. Ленина (ВАСХНИЛ) (Москва, 31 июля — 7 августа 1948 г.): фрагмент доклада Президента Академии Т. Лысенко «О положении в биологической науке» и постановление сессии Академии.

Это было ключевое событие в противостоянии «мичуринской агробиологии» и классической генетики.

Доклад академика Т. Д. Лысенко о положении в биологической науке (31 июля 1948 г. на заседании ВАСХНИЛ)¹

1. Биологическая наука — основа агрономии

Агрономическая наука имеет дело с живыми телами — с растениями, с животными, с микроорганизмами. Поэтому в теоретическую основу агрономии включается знание биологических закономерностей. Чем глубже биологическая наука вскрывает закономерности жизни и развития живых тел, тем действеннее агрономическая наука.

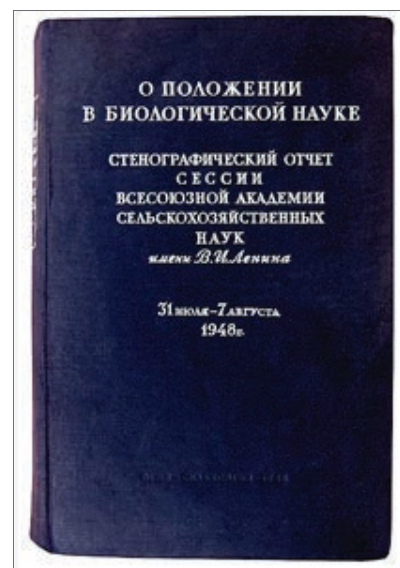
По своей сущности агрономическая наука неотделима от биологической. Говорить о теории агрономии — это значит говорить о вскрытых и понятых закономерностях жизни и развития растений, животных, микроорганизмов.

Для нашей сельскохозяйственной науки существенно важным является методологический уровень биологических знаний — состояние биологической науки о законах жизни и развития растительных и животных форм, т.е. прежде всего науки, именуемой в последнее полу столетие генетикой.

2. История биологии — арена идеологической борьбы

Появление учения Дарвина, изложенного в его книге «Происхождение видов», положило начало научной биологии.

Ведущей идеей дарвиновской теории является учение о естественном и искусственном отборе. Путем отбора полезных для организма изменений создавалась и создается та целесообразность, которую



¹ См.: О положении в биологической науке : стенографический отчет сессии Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В. И. Ленина. 31 июля — 7 августа 1948 г. М. : Сельхозгиз., 1948.



мы наблюдаем в живой природе: в строении организмов и в их приспособленности к условиям жизни. Дарвин своей теорией отбора дал рациональное объяснение целесообразности в живой природе. Его идея отбора научна, верна. По своему содержанию учение об отборе — это взятая в самом общем виде многовековая практика земледельцев и животноводов, задолго до Дарвина эмпирическим путем создававших сорта растений и породы животных.

В своем научно правильном учении об отборе Дарвин через призму практики рассматривал, анализировал многочисленные факты, добытые натуралистами в естественной природе. Сельскохозяйственная практика для Дарвина послужила той материальной основой, на которой он разработал свою эволюционную теорию, объяснившую естественные причины целесообразности устройства органического мира. Это было большим завоеванием человечества в познании живой природы.

По оценке Ф. Энгельса, познание взаимной связи процессов, совершающихся в природе, двинулось гигантскими шагами вперед, особенно благодаря трем великим открытиям: во-первых, благодаря открытию клетки, во-вторых, благодаря открытию превращения энергии, в-третьих, «благодаря впервые представленному Дарвином связному доказательству того, что окружающие нас теперь организмы, не исключая и человека, явились в результате длинного процесса развития из немногих первоначально одноклеточных зародышей, а эти зародыши, в свою очередь, образовались из возникшей химическим путем протоплазмы или белка».

Высоко оценивая значение дарвиновской теории, классики марксизма одновременно указывали на ошибки, допущенные Дарвином. Теория Дарвина, являясь в своих основных чертах бесспорно материалистической, содержит в себе ряд существенных ошибок. Так, например, большим промахом является то, что Дарвин ввел в свою теорию эволюции, наряду с материалистическим началом, реакционные мальтусовские идеи. Этот большой промах в наши дни усугубляется реакционными биологами.

Сам Дарвин указывал на принятие им мальтусовской схемы. Об этом он пишет в своей автобиографии:

«В октябре 1838 года, через пятнадцать месяцев после того, как я приступил к своему систематическому исследованию, прочел я, ради развлечения, Мальтуса “О народонаселении”. Будучи подготовлен продолжительными наблюдениями над образом жизни растений и животных, я оценил все значение повсеместно совершающейся борьбы за существование и сразу был поражен мыслью, что при таких условиях полезные изменения должны сохраняться, а бесполезные уничтожаться. Наконец-то я обладал теорией, руководясь которой, мог продолжать свой труд...».

Многим до сих пор не ясна ошибка Дарвина, перенесшего в свое учение сумасбродную реакционную схему Мальтуса о

народонаселении. Настоящий ученый-биолог не может и не должен замалчивать ошибочные стороны учения Дарвина.

Биологам еще и еще раз нужно вдуматься в слова Энгельса: «Все учение Дарвина о борьбе за существование — это просто-напросто перенесение из общества в область живой природы учения Гоббса о войне всех против всех и буржуазно-экономического учения о конкуренции наряду с теорией народонаселения Мальтуса. Проделав этот фокус (безусловную правильность которого я оспариваю, как уже было указано в 1-м пункте, в особенности в отношении теории Мальтуса), опять переносят эти же самые теории из органической природы в историю и затем утверждают, будто доказано, что они имеют силу вечных законов человеческого общества. Наивность этой процедуры бросается в глаза, на это не стоит тратить слов. Но если бы я хотел остановиться на этом подробнее, то я сделал бы это так, что прежде всего показал бы, что они — плохие экономисты и только затем уже плохие естествоиспытатели и философы».

В целях пропаганды своих реакционных идей Мальтус изобрел якобы естественный закон. «Закон этот, — пишет Мальтус, — состоит в проявляющемся во всех живых существах постоянном стремлении размножаться быстрее, чем это допускается находящимся в их распоряжении количеством пищи».

Для прогрессивно мыслящего дарвиниста должно быть ясным, что реакционная мальтузианская схема, хотя и была принята Дарвином, но она в корне противоречит материалистическому началу его собственного учения. Нетрудно подметить, что сам Дарвин, будучи великим натуралистом, положившим начало научной биологии, сделавшим эпоху в науке, не мог удовлетвориться принятой им схемой Мальтуса, которая на самом деле в корне противоречит явлениям живой природы.

Поэтому Дарвин, под давлением огромного числа собранных им же биологических фактов, в ряде случаев был вынужден в корне изменять понятие «борьба за существование», значительно расширять его, вплоть до объявления его метафорическим выражением.

Сам Дарвин в свое время не сумел освободиться от допущенных им теоретических ошибок. Эти ошибки вскрыли и указали классики марксизма. И ныне совершенно недопустимо принимать ошибочные стороны дарвиновской теории, основанные на мальтузианской схеме перенаселения с якобы вытекающей отсюда внутривидовой борьбой. Тем более недопустимо выдавать ошибочные стороны учения Дарвина за краеугольный камень дарвинизма (И. И. Шмальгаузен, Б. М. Завадовский, П. М. Жуковский). Такой подход к теории Дарвина препятствует творческому развитию научного ядра дарвинизма.

В первый же момент появления учения Дарвина сразу стало очевидным, что научное, материалистическое ядро дарвинизма — учение о развитии живой природы — находится в антагонистическом противоречии с идеализмом, господствовавшим в биологии.



Прогрессивно мыслящие биологи, как наши, так и зарубежные, увидели в дарвинизме единственно правильный путь дальнейшего развития научной биологии. Они предприняли активную защиту дарвинизма от нападков со стороны реакционеров во главе с церковью и мракобесами от науки, вроде Бетсона.

Такие выдающиеся биологи-дарвинисты, как В. О. Ковалевский, И. И. Мечников, И. М. Сеченов и, в особенности, К. А. Тимирязев, со всей присущей истинным ученым страстью отстаивали и развивали дарвинизм.

К. А. Тимирязев, как крупный исследователь-биолог, отчетливо видел, что успешное развитие науки о жизни растений и животных возможно только на основах дарвинизма, что только на основе далее развитого и поднятого на новую высоту дарвинизма биологическая наука приобретает возможность помогать земледельцу получать два колоса там, где сегодня растет один.

Если дарвинизм в том виде, в каком он вышел из-под пера Дарвина, находился в противоречии с идеалистическим мировоззрением, то развитие материалистического учения еще более углубляло это противоречие. Поэтому реакционные биологи сделали все от них зависящее, чтобы выбросить из дарвинизма его материалистические элементы. Отдельные голоса прогрессивных биологов, вроде К. А. Тимирязева, тонули в дружном хоре антидарвинистов из лагеря реакционных биологов всего мира.

В последарвиновский период подавляющая часть биологов мира вместо дальнейшего развития учения Дарвина делала все, чтобы ополнить дарвинизм, удушить его научную основу. Наиболее ярким олицетворением такого ополчения дарвинизма являются учения Вейсмана, Менделя, Моргана, основоположников современной реакционной генетики.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

сессии Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени
В. И. Ленина по докладу академика Т. Д. Лысенко
«О положении в биологической науке»
(7 августа 1948 года)

Заслушав и обсудив доклад президента Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В. И. Ленина академика Т. Д. Лысенко «О положении в биологической науке», сессия Академии полностью одобряет доклад, в котором дан правильный анализ современного положения в биологической науке. В биологической науке определились два диаметрально противоположных направления: одно направление прогрессивное, материалистическое, мичуринское, названное по имени его основателя, выдающегося советского естествоиспытателя, великого преобразователя природы И. В. Мичурина; другое направление — реакционно-идеалистическое, вейсманистское

(менделеевско-моргановское), основателями которого являются реакционные биологи — Вейсман, Мендель, Морган.

Мичуринское направление исходит из того, что новые свойства растений и животных, приобретенные ими под влиянием условий жизни, могут передаваться по наследству. Мичуринское учение вооружает практиков научно обоснованными методами планомерного изменения природы растений и животных, улучшения существующих и выведения новых сортов сельскохозяйственных культур и пород животных.

Мичуринское направление в биологии является творческим развитием дарвиновского учения, новым высшим этапом материалистической биологии. Советская агробιοлогическая наука, опирающаяся в своих исследованиях на выдающееся учение И. В. Мичурина о развитии растений, В. Р. Вильямса о почвообразовании и приемах обеспечения условий высокого плодородия почвы и получившая дальнейшее продолжение в исследованиях Т. Д. Лысенко и всего коллектива передовых советских биологов, стала мощным орудием активного планомерного преобразования живой природы. Мичуринское направление в биологии оказывает повседневную помощь практике социалистического сельского хозяйства. Оно развивает новую прогрессивную агробιοлогическую науку, все больше и больше расширяющую свою помощь колхозам и совхозам, борющимся за высокую продуктивность социалистического сельскохозяйственного производства. Единство теории и практики как необходимейшее условие успешного познания закономерностей развития живой природы в мичуринской агробιοлогической науке находит полное и ясное воплощение. Благодаря этому единству современная агробιοлогическая наука сделала уже значительные успехи в научном познании и управлении живой природой. Нет сомнений в том, что дальнейшее развитие учения И. В. Мичурина будет прогрессивно умножать успехи в подчинении природы воле человека. Подавляющее большинство научных работников сельскохозяйственных наук идет по мичуринскому пути. Этим работникам должна быть оказана всемерная помощь и поддержка.

Менделеевско-моргановское направление в биологии продолжает идеалистическое и метафизическое учение Вейсмана о независимости природы организма от внешней среды, о так называемом бессмертном «веществе наследственности». Менделеевско-моргановское направление оторвано от жизни и в своих исследованиях практически бесплодно.

Сессия Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В. И. Ленина считает, что мичуринское направление, возглавляемое академиком Т. Д. Лысенко, проделало большую, плодотворную работу в разоблачении и разгроме теоретических позиций менделизма-морганизма. Эта работа имеет большое положительное значение для развития передовой биологической науки и практики сельского хозяйства.

Сессия отмечает, что до сих пор научно-исследовательская работа в ряде биологических институтов и преподавание генетики, селекции, семеноводства, общей биологии и дарвинизма в вузах основываются



на программах и планах, пропитанных идеями менделизма-морганизма, чем наносится существенный ущерб делу идеологического воспитания наших кадров. В связи с этим общее собрание считает необходимыми коренную перестройку научно-исследовательской работы в области биологии и пересмотр программ учебных заведений по разделам биологических наук.

Эта перестройка должна способствовать вооружению научных работников и учащихся мичуринским учением. Это — необходимое условие успеха работы специалистов в производстве и в исследовании актуальных проблем биологической науки. Одновременно с пересмотром программ должна быть организована работа по созданию новых высококачественных учебников, по выпуску книг, брошюр, посвященных популяризации мичуринского учения.

Всесоюзная академия сельскохозяйственных наук имени В. И. Ленина должна стать подлинно научным центром всесторонней и углубленной разработки мичуринского учения.

Сессия Академии считает необходимым подчинить исследования, ведущиеся в институтах Академии, задачам помощи колхозам, машинно-тракторным станциям и совхозам, ведущим борьбу за дальнейшее повышение урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности животноводства.

Сессия Академии призывает коллектив научных работников сельскохозяйственной науки, всех агрономов, зоотехников, передовых людей колхозной деревни теснее объединиться вокруг Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В. И. Ленина и под руководством партии Ленина — Сталина, великого вождя трудящихся, учителя и друга советских ученых Иосифа Виссарионовича Сталина, единым фронтом развивать мичуринское учение, передовую агробиологическую науку, способную успешно решать задачи, поставленные нашей партией и правительством перед работниками сельского хозяйства.

Студенты в рясе¹

Первого сентября, когда обычно студенты вузов занимают аудитории и готовятся к вводной лекции, студенты Духовной академии идут в храм — помолиться перед началом нового учебного года.

Священник — это не просто профессия — это выбор всего жизненного пути. Немногие способны на него, потому что он требует не только определенных знаний и навыков, но и общей склонности к принятию сана, духовности, ответственности и зрелости. Это не профессия или работа, которая длится 8 часов, после чего можно жить личной жизнью. Служение Богу — полное посвящение себя людям, постоянная готовность стать помощником, посредником, духовным наставником, пастырем.

Возможно, кто-то мечтает стать батюшкой из-за достатка? Так изобилие приходит со временем, и не всякий приход может обеспечить священнику достойное содержание.

Священникам в быту приходится заниматься теми же делами, что и обычным людям, при этом у них постоянные форс-мажорные обстоятельства: кто-то умер и надо хоронить, другой зовет помолиться у постели тяжелобольного, крестины, соборование. И не важно, как в это время обстоят домашние дела в семье священнослужителя.

Тот, кто желает стать священником, должен быть готов к жизни по особым канонам, к добровольному отказу от многих радостей и удовольствий.

Священнослужителю не чужда и карьера, если она не преследует корыстных целей. В Святом Писании сказано: «Если кто епископства желает, доброго дела желает. Но епископ должен быть непорочен, одной жены муж, трезв, целомудрен, благочинен, честен, страннолюбив, учителен, не пьяница, не бийца, не сварлив, не корыстолюбив, но тих, миролюбив, не сребролюбив, хорошо управляющий домом своим, детей содержащий в послушании со всякою честностью» (Первое послание Тимофею апостола Павла, глава 3). В первые века епископами могли быть люди, имевшие жену и детей. Но на I Вселенском соборе православных церквей в IV в. было закреплено правило о безбрачии епископов. В VI в. император Юстиниан предписывал: «Надо, чтобы кандидат во епископа был монахом».

Для принявших монашество самой значительной является карьера епископа, архиепископа, митрополита, не говоря уже о патриаршем престоле. Среди архиереев больше всего выпускников Московской духовной академии, на втором месте — окончившие Петербургскую духовную академию. В этих заведениях формируется определенная среда, корпоративный дух, там получают лучшее образование.

Московская духовная академия — старейшее высшее учебное заведение России.

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



Студенты Духовной академии

¹ Материал подготовлен с использованием интернет-ресурсов.



Московская духовная академия (Сергиев Посад)

Еще в 1667 г. прихожане Богоявленской церкви подали царю прошение о дозволении открыть духовную школу. В нее собрали около 30 учеников. Эта школа стала основой Славяно-греко-латинской академии, открывшейся в 1685 г. как всеобщее высшее образовательное учреждение. Славяно-греко-латинская академия дала начало всему высшему образованию в России. Первыми преподавателями Академии стали греческие монахи и ученые-богословы братья Иоанникий и Софроний Лихуды, получившие знания в Падуанском университете, одном из старейших университетов Европы.

Братья Лихуды составили учебники по грамматике, риторике, логике, физике, психологии, богословию, написали сочинения против католицизма, лютеранства и раскольников.

Бронзовый памятник братьям Лихудам установлен в 2007 г. в Москве, напротив выхода со станции метро «Площадь Революции», у Богоявленского собора, где первоначально находилась духовная школа, а затем Славяно-греко-латинская академия.



Памятник братьям Лихудам в Москве у Богоявленского собора

В Славяно-греко-латинской академии преподавали духовные и светские науки — грамматику, математику, риторику, поэтику, диалектику, философию и богословие, древние и современные иностранные языки и др. Прохождение курса было рассчитано на 12 лет.

В Академии учились известный ученый и поэт В. К. Тредиаковский; русский математик, автор учебной энциклопедии по математике Л. Ф. Магницкий; поэт, переводчик и дипломат князь А. Д. Кантемир; первые профессора открывшегося в 1755 г. Московского университета. В 1731—1735 гг. в Академии учился М. В. Ломоносов.

Статус Академии приравнивался к статусу западноевропейских университетов. Она стала известна в Европе, а не только в России. С 1721 г. в ней стали обучаться иностранцы.

С основанием Московского университета в 1755 г. образование в Славяно-греко-латинской академии специализировалось: она превратилась в школу для юношества духовного сословия, воспитываемого для церковного служения. При этом она не слилась с Университетом, не стала одним из его факультетов, как практиковалось в Западной Европе.

За более чем 300-летнее существование в истории Московской духовной академии было немало тяжелых страниц.

Во время оккупации войсками Наполеона Москвы и московского пожара 1812 г. Заиконоспасский монастырь, где располагалась Славяно-греко-латинская академия (в советское время там находился Историко-архивный институт, ныне — здание РГГУ на Никольской улице), был разорен и ограблен, монахи подверглись избиениям, истязаниям, убийствам. Это стало первым рубежом в истории Академии, и в 1814 г. состоялся ее переезд из Москвы в Троице-Сергиеву лавру. С этого времени она стала называться Московской духовной академией.

Еще в Духовном регламенте, утвержденном императором Петром I в 1721 г., говорилось, что «место Академии не в городе, но в стороне на веселом месте угодное, где несть народного шума, ниже частые окказы, которые обычно мешают учения, и находит на очи, что похищает мысли молодых человек и прилежать учением не попускает».

В стенах Лавры свое лицо и основное направление Академия получила благодаря митрополиту Московскому Филарету (Дроздову). Помимо толкования Священного Писания, догматического и нравственного богословия, слушателям преподавались: философия, всеобщая словесность, всеобщая гражданская и российская история, каноническое (церковное) право, математика, языки (древне-еврейский, древнегреческий, латынь, немецкий, французский, английский) и др.

С установлением советской власти условия деятельности Академии резко изменились. Декрет от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» запретил «преподавание религиозных вероучений во всех государственных и общественных, а также частных учебных заведениях». Но в постановлении Народного комиссариата юстиции от 24 августа того же года разрешалось преподавание религиозных вероучений в «специально богословских учреждениях».

В 1918 г. в Московской духовной академии прошел последний набор абитуриентов. Начались серьезные проблемы с финансированием Академии. Весной 1919 г. учебный год был досрочно завершен. Причиной этого стало отсутствие финансирования и изъятие государством академических зданий.

Но 4 сентября 1943 г. в Кремле состоялась историческая встреча Председателя Правительства СССР И. В. Сталина с иерархами Русской православной церкви. Одним из важнейших результатов этой встречи стала договоренность о возрождении духовного образования для подготовки кадров священнослужителей. 28 ноября 1943 г. Совнарком принял постановление № 1324 об организации духовных учебных заведений средней и высшей ступени (курсов и института) в Москве.

А в Лавре велись интенсивные реставрационные работы. Постановлением Совета Министров СССР от 29 мая 1946 г. было разрешено открытие духовных академий в Москве, Ленинграде и Киеве, а постановление от 9 июля 1946 г. давало возможность преобразования богословско-пастырских курсов в Москве, Ленинграде, Киеве, Саратове, Львове, Одессе, Минске, Луцке, Ставрополе в духовные семинарии.

В январе 1947 г. была организована Аттестационная комиссия, которая утвердила ученые звания профессоров за магистрами богословия и доцентов за кандидатами богословских или словесных наук.

С 8 по 19 июля 1948 г. в Москве проходило Совещание глав и представителей поместных православных церквей по случаю празднования 500-летия автокефалии Русской православной церкви. И в октябре 1948 г. Московская духовная академия и семинария вернулись в Троице-Сергиеву лавру. В целях подготовки кадров для осуществления международной деятельности при МДА в 1963 г. была открыта аспирантура.

В первой половине 1970-х гг., как и прежде, был жестко ограничен прием в духовные академии и семинарии.



Глава Московской духовной академии (ректор) — епископ Звенигородский Кирилл

С началом серьезных общественно-политических преобразований в России все ограничения, с помощью которых советская власть пыталась затормозить развитие духовных школ и богословской науки, были полностью сняты, однако не преминули появиться новые трудности, связанные главным образом со сложным экономическим положением в стране и с ограниченным финансированием духовного образования.

В 1993 г. было возобновлено издание академического журнала «Богословский вестник».

В настоящее время Академия активно развивается. В декабре 2016 г. в Большом актовом зале Московской духовной академии произошло торжественное вручение свидетельства о государственной аккредитации Академии как учебному заведению с высоким уровнем теологического образования. В июне 2018 г. руководитель Рособнадзора С. С. Кравцов подписал приказ № 802 «О переоформлении свидетельства о государственной аккредитации религиозной организации — духовной образовательной организации высшего образования «Московская духовная академия Русской Православной Церкви». Академии вручили документы о прохождении государственной аккредитации магистратурой.

На сегодняшний день в Академии проходит обучение по ФГОС ВО специальностям: 48.03.01 Теология (бакалавриат), 48.04.01 Теология (магистратура), 48.06.01 Теология (аспирантура). Обучение построено в соответствии с федеральными образовательными стандартами высшего образования.

В Академии действует диссертационный совет. Его работа по форме мало чем отличается от работы обычных диссертационных советов.

Но есть интересная особенность. Аспирантам предложено выбирать тему диссертации из предлагаемых Академией. Так, на официальном сайте Московской духовной академии представлен перечень свободных тем для написания кандидатской диссертации, с указанием кафедры и научного руководителя. Например:

Кафедра библеистики

Руководитель: Андроник (Трубачев), ижум., доц.

Темы:

- «Богословская терминология апостола Иоанна Богослова»;
- «География апостольского мира и ее историческое развитие»;
- «Обзор основных трудов греческих ученых в области исследования Священного Писания».

А вот чтобы стать соискателем докторской степени, необходимо подать прошение, к которому в числе прочего необходимо представить план диссертации и обоснование темы исследования, список научных и научно-богословских публикаций. При этом обоснование темы исследования должно включать: объект, предмет, цель, задачи, методы исследования, источниковую базу, хронологические



Заседание диссертационного совета

рамки, научную проблему, историографию, научную концепцию. Без этого решение о закреплении темы и научного консультанта на заседаниях диссертационного совета не принимается.

Стать студентом духовной академии далеко не просто, но и учиться здесь довольно сложно, и прежде всего потому, что организация учебного процесса весьма отлична от учебного процесса в привычных нам вузах. Учебный процесс и распорядок дня студентов духовных академий больше напоминает организацию подготовки обучающихся в военно-учебных заведениях.

Вот типовой уклад внутренней жизни студента Московской духовной академии. Участие в богослужениях, посещение занятий и подготовка к ним, несение послушаний составляют основное содержание процесса обучения в Духовной академии:

1. Богослужение

Первое место в жизни Академии отводится храму и богослужению. Посещение богослужений в воскресные и праздничные дни, а также в дни храмового послушания обязательно для всех студентов. Исполнение всех храмовых послушаний предполагает обязательную и тщательную подготовку.

Пропуск богослужебного послушания, как и опоздание на него, является грубым нарушением Устава Академии, что влечет за собой отчисление из состава учащихся. В случае отсутствия на богослужебном послушании по уважительной причине необходимо заранее сообщить об этом проректору и дежурному помощнику проректора.

2. Учебный процесс

Лекции начинаются в 9:00. В случае болезни учащийся ставит в известность дежурного помощника проректора не позднее 8:30. Заболевших студентов освобождает от занятий только руководство Академии на основании рекомендации врача.

Каждое занятие начинается и заканчивается молитвой. Традиционно первую молитву перед занятием и последнюю по окончании занятий студенты поют всем курсом.

Пропуски учебных занятий без уважительной причины недопустимы. Опоздания на лекции могут повлечь за собой отстранение от занятий. В случае повторения опозданий руководство Духовной академии может поставить вопрос о дальнейшем пребывании студента в Академии.

На каждом курсе ответственным лицом является староста. В его обязанности входит ежедневное уведомление руководства Академии об отсутствующих на занятиях по состоянию здоровья, в связи с послушанием или по иным причинам.



Лекция в Духовной академии



Лектор



Экзамен

Выход из Академии осуществляется с разрешения дежурного помощника проректора. В выходные дни выход из Академии разрешается только после братской трапезы до 22:30. Опоздавшие лишаются права выхода в город на месяц.

В будние дни вечернее время с 18:00 до вечерних молитв отводится для самоподготовки. Неуспевающие студенты (получившие неудовлетворительные оценки или пропустившие занятия) занимаются подготовкой к лекциям в аудиториях. Качество подготовки этих студентов в конце занятий оценивает помощник проректора, осуществляющий контроль над успеваемостью студентов.

С 17:00 до 18:00 — чай, после вечернего богослужения — ужин и вечерние молитвы в трапезной. В 23:00 — отход ко сну.



Трапезная

Подготовка к занятиям после 23:00 проходит в аудиториях только с разрешения дежурного помощника проректора.

В течение учебного года учащимся дважды предоставляются каникулы: летние и рождественские. В остальное время студенты живут в Академии. График каникул составляется с учетом летних послушаний. Сроки отъезда и прибытия утверждаются проректором. Неприбытие после каникул без уважительной причины расценивается как грубое нарушение Устава Академии.

Во время учебного семестра отъезд студентов из Академии допускается только в экстренных случаях с благословения ректора.

Для студента Духовной академии как кандидата в священнический сан непозволительно наличие вредных привычек, таких как сквернословие, курение, употребление спиртных напитков. Появление в расположении Духовной академии в нетрезвом виде, отсутствие ночью в келии влечет за собой исключения из состава учащихся.

3. Поведение и внешний вид

Поведение и внешний вид должны соответствовать высокому званию студента духовного учебного заведения.

Такие пороки, как сквернословие, курение, пристрастие к азартным (в том числе онлайн) играм и спиртным напиткам, воровство, ложь, клевета и т.д., являются грубым нарушением дисциплины и могут повлечь за собой отчисление из состава учащихся.

Личная гигиена, аккуратность и чистоплотность должны быть неотъемлемой частью повседневной жизни студента.

Уставной формой одежды студента Академии является китель с черными классическими брюками, для чтецов — подрясник черного цвета (без цветных подкладок). Не следует носить широких, расшитых или цветных поясов. Обувь — классическая и только черного цвета (не разрешается ношение сандалий, спортивной или домашней обуви и т.п.). Недопустимо ношение носков иных цветов, кроме черного, а также не разрешается ношение укороченных спортивных носков. При выборе верхней одежды студентам рекомендуется придерживаться классических фасонов и умеренных цветов.

Форменная одежда всегда должна быть вычищена и выглажена. Китель и подрясник должны быть застегнуты на все пуговицы и крючок, китель — подшит

свежим белым воротничком. Вместо подшивы под китель или подрясник может быть надета белая рубашка. Ношение под форменную одежду цветных рубашек не разрешается.

При встрече со старшими (преподавателями, наставниками, гостями Академии) студенты должны первыми произнести слова приветствия или поздороваться неглубоким поклоном. При встрече с людьми в священном сане необходимо взять благословение, если ситуация позволяет это.

Учитывая, что Московская духовная академия находится в святой обители, студенты не должны проявлять вольность в общении с противоположным полом (прогулки под ручку, объятия, поцелуи и т.д.) в расположении Академии. Данное правило касается и семейных пар.

Недопустимо передвигаться по Академии и Лавре в наушниках, с прохладительными и другими напитками или закусками.

4. Студенческое общежитие

В общежитии каждый студент имеет определенное административное место. Без разрешения администрации менять место запрещается. Студенты обязаны обеспечивать пропуск в комнату представителей администрации для проведения плановых и внеплановых проверок.

Во время пребывания в комнате закрывать ее на ключ категорически запрещается, в том числе в ночное время.

Отсутствие на своем спальном месте после отбоя без ведома администрации является грубым нарушением дисциплины и может повлечь за собой отчисление из состава учащихся.

Категорически запрещается производить замену замков и ключей без согласования с комендантом общежития или передавать ключи от комнаты третьим лицам.

5. Отдых

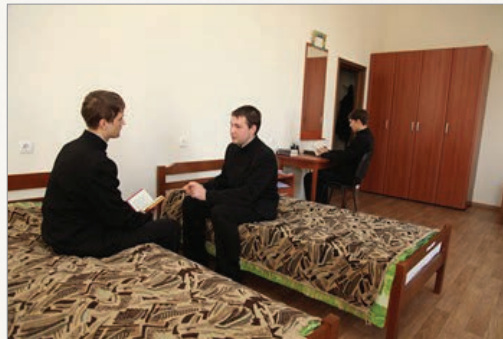
Один раз в месяц администрация устанавливает академический (неучебный) день, который студент может провести по своему усмотрению, однако время отбоя остается неизменным.

В случае необходимости отъезда из расположения Академии студент обязан получить благословение проректора по воспитательной работе, заблаговременно (не менее чем за 2—3 дня) подав прошение и согласовав (в форме визы на прошении) свое отсутствие со старшим по послушанию. Проректор вправе отказать студенту в отъезде, если сочтет причину недостаточно обоснованной, или изменить сроки отъезда.

6. Вступление в брак

Заключение брака без благословения ректора (в том числе во время академического отпуска) является основанием для отчисления.

Студент, намеревающийся вступить в брак, должен получить письменное благословение ректора и вместе со своей избранницей пройти личное собеседование с ректором. Причиной отказа благословения на брак может быть: знакомство



Студенческое общежитие



В минуты отдыха

*Семья священника*

менее года, недостаточная воцерковленность невесты, ее каноническое несоответствие (например, второй брак), отсутствие благословения родителей и другие причины.

Прошения на брак не рассматриваются ранее успешного окончания 2-го курса бакалавриата, а также до достижения 20-летнего возраста.

При заключении брака необходимо помнить, что к кандидату в священник сан церковь предъявляет определенные канонические требования, несоблюдение которых будет препятствовать принятию священного сана.

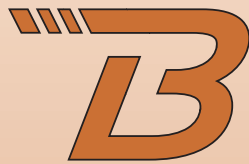
Перед вступлением в брак студент должен заблаговременно озаботиться вопросом места совместного проживания с будущей супругой. Раздельное проживание супругов после заключения брака не приветствуется.

Немного о браке. Вполне понятно, что молодой человек, учащийся в духовной академии, не может знакомиться привычным образом, например, посещая вечеринки или концерты. Невестами будущих батюшек обычно становятся девушки из верующих семей, посещающие церковь или регентский класс при семинарии. При этом избранница священника не может быть вдовой или разведенной, к тому же должна быть девственницей, впрочем, как и ее жених. При этом разрешение на свадьбу может дать только ректор.

Кстати, предъявляются определенные требования и к профессии будущей жены священника. Она никак не должна компрометировать своего супруга. Раньше существовало предписание, запрещающее служителям церкви жениться на актрисах, эта профессия считалась недостойной. Как бы то ни было, девушки, желающие соединить свою судьбу со священником, должны осознавать, что этот выбор сопряжен с определенными трудностями.

Например, жена должна последовать за мужем в любой, даже самый удаленный и бедный приход и не жаловаться, что супруг гораздо больше внимания уделяет другим людям. Кроме того, жизнь матушки часто обсуждается церковными прихожанами, она все время на виду. Таким образом, этот путь предполагает высокую ответственность и требует большой моральной силы и выдержки, чтобы быть не просто спутницей, но и опорой, и надежным тылом для своего супруга.

Но эти все ограничения связаны с традиционным укладом православной церкви. Хотя она отделена от государства, но ее влияние всегда было велико. И на сегодняшний день она самый надежный и влиятельный социальный институт государства.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >