

**Председатель редакционного совета журнала**

**БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович** ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, профессор. Заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ.

**Заместитель председателя редакционного совета**

**СИНЮКОВ Владимир Николаевич** проректор по научной работе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный сотрудник МВД России.

**Главный редактор журнала**

**ЧУЧАЕВ Александр Иванович** доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ.

**Ответственный секретарь**

**САЛИЯ Марианна Романовна** эксперт отдела научно-издательской политики Управления организации научной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Редакционный совет журнала**

**БАРАБАШ Юрий Григорьевич** доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного права Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины.

**БЕКЯШЕВ Камиль Абдулович** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ.

**БЕШЕ-ГОЛОВКО Карин** доктор публичного права, Франция.

**БОНДАРЬ Николай Семенович** доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ.

**ГРАЧЕВА Елена Юрьевна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, первый проректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ.

**ДМИТРИЕВА Галина Кирилловна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного частного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный юрист города Москвы.

**ИСАЕВ Игорь Андреевич** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ.

**КОМОРИДА Акио** профессор Университета Канагава (Япония).

**КОЛЮШИН Евгений Иванович** доктор юридических наук, профессор, член Центризбиркома России, заслуженный юрист РФ.

<b>МАЛИНОВСКИЙ Владимир Владимирович</b>	кандидат юридических наук, заместитель Генерального прокурора РФ, государственный советник юстиции 1 класса.
<b>ОТМАР Зойль</b>	доктор права, почетный доктор права, Emeritus профессор Университета Paris Ouest-Nanterre-La Defense (Франция).
<b>ПАН Дунмэй</b>	кандидат юридических наук, профессор юридического института Хэйлунцзянского университета КНР, приглашенный исследователь Центра славянских исследований университета Хоккайдо Японии.
<b>ПИЛИПЕНКО Юрий Сергеевич</b>	доктор юридических наук, профессор кафедры адвокатуры и нотариата Института адвокатуры, президент Федеральной палаты адвокатов.
<b>РАРОГ Алексей Иванович</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ, почетный юрист города Москвы.
<b>РАДЬКО Тимофей Николаевич</b>	доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ.
<b>РАССОЛОВ Илья Михайлович</b>	доктор юридических наук, профессор кафедры правовой информатики Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный редактор журнала «Судебная и правоохранительная практика».
<b>РЫБАКОВ Олег Юрьевич</b>	доктор философских наук, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, член российской секции Международной ассоциации философии права и социальной философии, член комиссии по науке ассоциации юристов России, член Экспертного совета по праву Министерства образования и науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ.
<b>ТУМАНОВА Лидия Владимировна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности, декан юридического факультета Тверского государственного университета, заслуженный юрист РФ.
<b>ФЕДОРОВ Александр Вячеславович</b>	заместитель председателя Следственного комитета Российской Федерации, генерал-полковник, кандидат юридических наук, профессор, главный редактор журнала «Наркоконтроль».
<b>ХЕЛЛЬМАНН Уве</b>	Dr. iur. habil, профессор, заведующий кафедрой уголовного и экономического уголовного права юридического факультета Потсдамского университета (Германия).
<b>ШЕВЕЛЕВА Наталья Александровна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета.
<b>ШУГРИНА Екатерина Сергеевна</b>	доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>де ЗВААН Яап</b>	(почетный) профессор кафедры права Европейского Союза университета Эразмус в Роттердаме (Нидерланды), профессор кафедры Жанна Монне.

**Редакционная коллегия журнала**

<b>ГРОМОШИНА Наталья Андреевна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>ЕРШОВА Ирина Владимировна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>ИЩЕНКО Евгений Петрович</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминалистики Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>КАШКИН Сергей Юрьевич</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>КОМАРОВА Валентина Викторовна</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>КОРНЕВ Аркадий Владимирович</b>	доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>ЛЮТОВ Никита Леонидович</b>	доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович</b>	доктор юридических наук, профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>СЛЕСАРЕВ Владимир Львович</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского и семейного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
<b>СМИРНОВ Александр Федорович</b>	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой организации правоохранительной деятельности Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Chairman of the Council of Editors**

**BLAZHEEV  
Victor  
Vladimirovich** Rector of the Kutafin Moscow State Law University, PhD in Law, Professor, Head of the Department of Civil Process, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Merited Specialist in Science and Technology of the Russian Federation.

**Vice-Chairman of the Council of Editors**

**SINYUKOV  
Vladimir  
Nikolaevich** Vice-Rector on Scientific Work of the Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Law, Professor, Merited Scientist of the Russian Federation, Merited Officer of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

**Editor-in-Chief of the Journal**

**CHUCHAEV  
Aleksandr  
Ivanovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.

**Executive Editor**

**SALIYA  
Marianna  
Romanovna** Expert of the Division for the Scientific and Publishing Policy of the Department for the Organization of Scientific Work of the Kutafin Moscow State Law University.

**Council of Editors**

**BARABASH  
Yuriy  
Grigorievich** Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional Law of the National University Legal Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise, Correspondent Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

**BEKYASHEV  
Kamil  
Abdulovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Scientist of the Russian Federation.

**BECHET-GOLOVKO  
Karine** Doctor of Public Law, France.

**BONDAR  
Nikolay  
Semenovich** Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Scientist of the Russian Federation.

**GRACHEVA  
Elena  
Yurievna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Financial Law, First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Merited Specialist in Science and Technology of the Russian Federation.

**DMITRIEVA  
Galina  
Kirillovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of the International Private Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Scientist of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education, Merited Lawyer of the City of Moscow.

**ISAEV  
Igor  
Andreevich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of History of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Scientist of the Russian Federation.

**KOMORIDA  
Akio** Professor of the Kanagawa University (Japan).

**KOLYUSHIN  
Evgeniy  
Ivanovich** Doctor of Law, Professor, Member of the Central Election Committee of the Russian Federation, Merited Lawyer of the Russian Federation.

- MALINOVSKIY Vladimir Vladimirovich** PhD in Law, Vice Prosecutor-General of the Russian Federation, Class 1 State Councillor of Justice.
- OTMAR Seul** Doctor of Law, Merited Doctor of Law, Emeritus Professor of the University Paris Ouest-Nanterre-La Defense (France). В английском варианте Ред Совета
- PAN Dunmey** PhD in Law, Professor of the law Institute Heilongjiang University of China, invited researcher at the Slavic research Center of Hokkaido University of Japan.
- PILIPENKO Yuri Sergeevich** Doctor of Law, Professor of the Department of Advocacy and Notaries of the Advocacy Institute, President of the Federal Chamber of Advocates of Russia.
- RADKO Timofey Nikolaevich** Doctor of Law, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Lawyer of the Russian Federation.
- RAROG Aleksey Ivanovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Scientist of the Russian Federation, Merited Lawyer of the City of Moscow.
- RASSOLOV Ilya Mikhailovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Legal Information Science of the Kutafin Moscow State Law University, Editor-in-Chief of the Journal «Judicial and Law-Enforcement Practice».
- RYBAKOV Oleg Yurievich** Doctor of Philosophy, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law of the Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation, Member of the Russian Section of the International Association of Philosophy of Law and Social Philosophy, Member of the Commission on Science of the Association of Lawyers of Russia, Member of the Expert Committee on Law of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.
- TUMANOVA Lidia Vladimirovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil Process and Law-Enforcement Activities, the Dean of the Law Faculty of the Tver State University, the Merited Lawyer of the Russian Federation.
- FEDOROV Aleksandr Vyacheslavovich** Vice-Chairman of the Investigation Committee of the Russian Federation, Colonel General, PhD in Law, Professor, Editor-in-Chief of the Journal «Drug Enforcement» (Narcocontrol).
- HELLMANN Uwe** Dr. iur. habil, Professor, Head of the Department of the Criminal and Economic Criminal Law of the Law Faculty of the Potsdam University (Germany).
- SHEVELEVA Natalia Aleksandrovna** Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the St. Petersburg State University.
- SHUGRINA Ekaterina Sergeevna** Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- de ZWAAN Jaap Willem** (Emeritus) Professor of the Law of the European Union at Erasmus University Rotterdam (The Netherlands), also Jean Monnet Professor.

**Editorial Board**

- GROMOSHINA  
Natalia  
Andreevna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil and Administrative Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ERSHOVA  
Inna  
Vladimirovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Entrepreneurial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ZHAVORONKOVA  
Natalia  
Grigorievna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ZUBAREV  
Sergey  
Mikhailivich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- ISHCHENKO  
Yevgeniy  
Petrovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Forensic Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- KASHKIN  
Sergey  
Yurievich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- KOMAROVA  
Valentina  
Viktorovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- KORNEV  
Arkadiy  
Vladimirovich** Doctor of Law, Professor, Deputy Head of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- LYUTOV  
Nikita  
Leonidovich** Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Labour Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- MATSKEVICH  
Igor  
Mikhailovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Forensic Studies and Criminal Executive Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- SLESAREV  
Vladimir  
Lvovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil and Family Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
- SMIRNOV  
Aleksandr  
Fedorovich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Organization Law Enforcement Activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

# СОДЕРЖАНИЕ

Тема номера . . . . . 9

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

Боголюбов С. А. Суверенитет России на ее природные ресурсы . . . . . 10

Бринчук М. М. Эколого-правовая ответственность — самостоятельный вид ответственности . . . . . 26

Дубовик О. Л. Правовое регулирование экологических конфликтов: некоторые исходные положения . . . . . 48

Агафонов В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами. . . . . 61

Русин С. Н. Развитие государственного управления в области охраны окружающей среды . . . . . 82

Сиваков Д. О. Водный объект и водный фонд как правовые понятия . . . . . 91

## ЭКОНОМИКА И ПРАВО

Елисеев В. С. Государственное регулирование сельского хозяйства России как экономико-правовая категория . . . . . 103

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Выпханова Г. В. Концептуальные основы совершенствования законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах . . . . . 119

Романова О. А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики . . . . . 132

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА

Краснова И. О. Конкретизация как способ совершенствования законодательства . . . . . 146

## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Евтушенко В. И. Экологическая миграция как составная часть системы защищенности человека и обеспечения экологической безопасности . . . . . 158

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации . . . . . 170

## СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

Крассов О. И. Системы землевладения в странах Магриба . . . . . 184

## ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Волков Г. А. Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с пользованием недрами . . . . . 203

## ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Белхароев Х. У. Государственно-правовая политика России в обеспечении продовольственной безопасности . . . . . 212

## ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Честнов И. Л. Перспективы и проблемы социокультурной антропологии права: ответ на критические замечания. . . . . 225

Беликов Е. Г. Социальная направленность бюджетного права: проблемы и векторы развития . . . . . 234

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Чучаев А. И. Стратегия государственной антинаркотической политики: актуальные вопросы реализации . . . . . 242

# CONTENT

<i>Cover article</i> . . . . .	9
<b>THEORETICAL PROBLEMS OF BRANCHES OF LAW</b>	
<b>Bogolyubov S. A.</b> <i>Sovereignty of Russia over its natural resources</i> . . . . .	10
<b>Brinchuk M. M.</b> <i>Ecological responsibility as an independent type of responsibility</i> . . . . .	26
<b>Dubovik O. L.</b> <i>Legal regulation of environmental conflicts: some basic provisions</i> . . . . .	48
<b>Agafonov V. B.</b> <i>Legal support of environmental protection and ecological safety during the exploitation of subsoil natural resources</i> . . . . .	61
<b>Rusyn S. N.</b> <i>Development of public administration in the field of environmental protection</i> . . . . .	82
<b>Sivakov D. O.</b> <i>The water entity and water fund as legal concepts</i> . . . . .	91
<b>ECONOMICS AND LAW</b>	
<b>Eliseev V. S.</b> <i>State regulation of agriculture in Russia as an economic and legal category</i> . . . . .	103
<b>IMPROVEMENT OF LEGISLATION</b>	
<b>Vyphanova G. V.</b> <i>Conceptual foundations of improvement of legislation on therapeutic and health areas and resorts</i> . . . . .	119
<b>Romanova O. A.</b> <i>Land Law development: problems of theory and practice</i> . . . . .	132
<b>LEGISLATIVE TECHNIQUE</b>	
<b>Krasnova I. O.</b> <i>Concretization as a means of improving legislation</i> . . . . .	146
<b>ENVIRONMENTAL SAFETY</b>	
<b>Evtushenko V. I.</b> <i>Environmental migration as an integral part of human security system and environmental safety</i> . . . . .	158
<b>GOVERNMENT CONTROL AND ENVIRONMENTAL SAFETY</b>	
<b>Zavoronkova N. G., Shpakovskiy Iu. G.</b> <i>Environmental safety in the strategic planning system of the Russian Federation</i> . . . . .	170
<b>COMPARATIVE LEGAL STUDIES</b>	
<b>Krassov O. I.</b> <i>Land tenure systems in the maghreb</i> . . . . .	184
<b>ISSUES OF LAW ENFORCEMENT</b>	
<b>Volkov G. A.</b> <i>Guarantees of rights to land in the provision or use of land for the works related to the use of subsoil</i> . . . . .	203
<b>FOOD SECURITY</b>	
<b>Belkharoev Kh. U.</b> <i>State legal policy of Russia in providing food security</i> . . . . .	212
<b>DISCUSSION FORUM</b>	
<b>Chestnov I. L.</b> <i>Prospects and problems of socio-cultural anthropology of law: response to critical remarks</i> . . . . .	225
<b>Belikov E. G.</b> <i>The social orientation of the budget law: problems and development vectors</i> . . . . .	234
<b>SCIENTIFIC LIFE</b>	
<b>Chuchaev A. I.</b> <i>State strategy drug policy: current issues in implementation</i> . . . . .	242

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.009

**П**резидент РФ В. В. Путин подписал Указ о проведении в 2017 г. в России Года экологии. Это делается в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности. Отметим, что 2017 г. также объявлен Годом особо охраняемых природных территорий.

А 2013 г. был объявлен Годом охраны окружающей среды.

Особое внимание к вопросам охраны окружающей среды связано с тем, что начиная со второй половины XX в. хозяйственное воздействие на природу достигло таких размеров, при которых она стала утрачивать способность к самовосстановлению. Если в середине прошлого века экология и рациональное природопользование были внутренним делом каждой страны, то сегодня они вышли на глобальный уровень. Ресурсы, которые принято считать возобновляемыми (леса, биологические ресурсы и др.), в мире просто не успевают самовосстанавливаться. Происходит разрушение мировой экосистемы, исчезает все больше представителей флоры и фауны, нарушая экологический баланс в природе. Всё большие территории планеты становятся зонами экологического бедствия.

В нормативных правовых актах Президента РФ и аналитических документах Федерального Собрания отмечается, что в последние десятилетия наблюдается истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, в том числе в результате неэффективного и хищнического природопользования, преобладание в экономике добывающих и ресурсоемких отраслей.

В России расширяются зоны экологически неблагоприятных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов. Кроме того, проблемы в области экологии обостряются в связи с наличием значительного количества экологически опасных производств, нехваткой мощностей по очистке атмосферных выбросов, промышленных и городских сточных вод, по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению и переработке твердых отходов производства и потребления, а также в связи с загрязнением окружающей среды, вызванным трансграничным переносом токсичных

веществ, возбудителей инфекционных заболеваний и радиоактивных веществ с территорий других государств.

Самой сложной и потенциально наиболее опасной проблемой становится возможное изменение климата. Это подтвердила Конференция по климату в Париже (2015 г.), посвященная климатическим изменениям.

В таких условиях становится очевидной необходимость реализации идеи устойчивого развития для всего мирового сообщества. Международное сообщество все больше приходит к пониманию, что проблемы материальной выгоды и экономического роста должны рассматриваться в сочетании с такими не менее важными вопросами, как экологическая безопасность и социальная направленность.

Не случайно новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, в качестве стратегических целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования рассматривает: сохранение и восстановление природных систем; обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидацию экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

В сентябре 2015 г. прошла юбилейная 70-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН, на которой был достигнут мировой консенсус в видении приоритетов развития человечества на ближайшие 15 лет. Лидеры государств сошлись во мнении о необходимости развивать сотрудничество, в том числе по направлениям, связанным с заботой о здоровой окружающей среде; защитой окружающей среды от деградации, устойчивым потреблением природных ресурсов, борьбой с негативными последствиями изменения климата; внедрением наработок экономического, социального и технологического прогресса без ущерба для природы.

В настоящем номере представлены статьи ведущих ученых, занимающихся проблемами охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности.

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

С. А. Боголюбов\*

## СУВЕРЕНИТЕТ РОССИИ НА ЕЕ ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

**Аннотация.** В статье рассматриваются правовые проблемы обеспечения прав собственности и суверенитета Российской Федерации на ее минеральные и иные природные ресурсы в интересах реализации законных интересов населения, нынешнего и будущих поколений для их благополучия, процветания, обеспечения достойной жизни, провозглашенных в Конституции Российской Федерации, конституциях и законодательстве большинства стран.

По мнению автора, обострение энергетической ситуации на Земле обуславливает обсуждение правовых проблем обеспечения прав собственности и суверенитета Российской Федерации на ее минеральные и иные природные ресурсы, законных интересов населения, нынешнего и будущих поколений для их благополучия, процветания, обеспечения достойной жизни, формирования социальных, правовых государств, провозглашенных в Конституции РФ, конституциях и законодательстве большинства стран.

Формирование государственного суверенитета на природные ресурсы начинается с провозглашения, формулирования и закрепления в национальном праве основных принципов охраны окружающей среды, отражающих устойчивое развитие (баланс экономики и улучшения состояния окружающей природной среды), сочетание рационального использования и охраны природного ресурса и его части в границах территорий (например, сочетание бассейнового и административно-территориального принципов) и всей страны в целом, с разграничения функций управления в области использования и охраны природных ресурсов и функций их хозяйственного использования, что может способствовать предупреждению деградации окружающей среды.

Автор считает, что экологизация, в ходе которой определяются и регулируются экономические и экологические отношения, происходит не без конфликтов, поскольку экономический интерес и эксплуатация природных ресурсов часто преобладают в сознании многих граждан; отношения общества и природы обуславливают восприятие экономики не как цели развития, а как средства поддержания жизни настоящего и будущего поколений. Экологизированное законодательство призвано уравновешивать современные экономические и экологические приоритеты.

Показано, что перспективы дальнейшего укрепления суверенитета и развития России не могут не предполагать совершенствования законодательства о прогнозировании, стратегическом планировании, об увеличении масштабности предварительной оценки важнейших проектов — узловых, реперных и отправных точек модернизации экономики и всей социальной жизни.

© Боголюбов С. А., 2016

\* *Боголюбов Сергей Александрович*, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заслуженный деятель науки РФ  
ecology@izak.ru

117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

**Ключевые слова:** глобализация, суверенитет, минеральные и природные ресурсы, законные интересы, экологическая безопасность, устойчивое развитие.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.010-025**

Глобализация экономических, информационных, туристических, миграционных и иных процессов, многовековое пребывание России в евразийской цивилизации означает необходимость обсуждения вопросов обеспечения экологической, продовольственной, биологической, энергетической, политической, информационной безопасности, суверенитета над ее природными ресурсами. Для России, с ее этническим, культурным разнообразием, сложным национально-государственным устройством, сбалансированная эффективная политика по обеспечению суверенитета на природные ресурсы представляется одним из очевидных приоритетов, имеющим как внешнеполитический, так и внутренний акценты.

Для их реализации необходимо понимание и уяснение предусмотренных в преамбуле Конституции Российской Федерации ценностей — возрождения суверенной государственности, утверждения незыблемости демократической основы, стремления к обеспечению благополучия и процветания России. Согласно ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а согласно ст. 4 Конституции суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию и Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. В условиях сохранения экстремизма и проявления сепаратистских настроений, посягательств извне и изнутри на российский правопорядок, в том числе экологический, актуализируется ч. 4 ст. 3 Конституции РФ о том, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации; захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону.

Рассуждения последних десятилетий о едином экономическом и политическом мире, о принадлежности природы всем землянам, об отсутствии государственных и административных границ для текущих рек, перелетающих,

переползающих, иными способами передвигающихся объектов животного мира, о перетекании потоков атмосферного воздуха через страны и континенты, о необходимости обеспечения всеобщей экологической безопасности могут создавать впечатление об обладании человечеством в лице всемирного управляющего центра и его филиалов всеми компонентами природной среды на земном шаре.

Во многом эти размышления имеют под собой почву ввиду высочайшего уровня развития постиндустриального мира, масштаба современного научно-технического прогресса, надвигающегося экологического кризиса, связанного с видимой исчерпанностью нефти, газа, угля и других полезных ископаемых, опустыниванием и засолением земель, дефицитом питьевых, бытовых и иных чистых вод, загрязнением атмосферного воздуха, особенно в городах, поредением лесов, невозможным изменением биоразнообразия и климата.

Создание многочисленных межгосударственных объединений (ЕврАзЭС, ШОС, БРИКС и др.) имеет, наряду с экономическими, политическими, военными задачами, также и экологические цели, призванные уравнивать мировые, межконтинентальные, национальные экологические противоречия и конфликты, проистекающие из противопоставления экономики и экологии, имеющих один фонетический корень, но находящихся в постоянном антагонизме, как бы мы себя ни уговаривали об их единстве и сочетании<sup>1</sup>.

Обострение энергетической ситуации на Земле обуславливает обсуждение правовых проблем обеспечения прав собственности и суверенитета Российской Федерации на ее минеральные и иные природные ресурсы, законных интересов населения, нынешнего и будущих поколений для их благополучия, процветания, обеспечения достойной жизни, формирования социальных, правовых государств, провозглашенных в Конституции РФ, конституциях и законодательстве большинства стран.

<sup>1</sup> Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход / сост. С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, А. П. Ушакова. М., 2015.

Обоснованно различаются права государства как собственника природных объектов (ст. 129, 130, 209 и др. ГК РФ) и суверена, осуществляющего власть и управление в сфере охраны и использования природных ресурсов в соответствии с положениями Земельного, Водного, Лесного кодексов РФ, ст. 1.2 Закона РФ «О недрах», ст. 4 ФЗ «О животном мире»; это размежевание обоснованно можно осуществлять по наличию индивидуальной определенности и формальному закреплению принадлежности объекта, по его включению в государственные границы РФ и отнесению к ведению РФ.

Так, в соответствии со ст. 5 ЗК РФ Россия является участником земельных отношений наряду с гражданами, юридическими лицами, субъектами РФ, муниципальными образованиями, где она может выступать собственником, пользователем, владельцем, арендатором земельных участков. Институт права собственности принадлежит гражданскому праву, Гражданскому кодексу; государственно-правовые подходы к его уяснению — владению, пользованию, распоряжению — закрепляются в ч. 1 и 2 ст. 36 Конституции РФ, в конституциях и уставах субъектов РФ.

Под суверенитетом (при всех различиях его научного толкования и иного разъяснения) понимаются верховенство национальной (в широком смысле) власти, независимость государства, полновластие и относительная свобода от внешних факторов, обладание реальными возможностями определять характер, порядок своей политической, социальной, экономической (добавим — и экологической) жизни, государственно-правовую организацию в соответствии с интересами, запросами своих граждан.

Как суверенное государство Российская Федерация в соответствии со ст. 9 ЗК РФ устанавливает основы федеральной политики в области регулирования земельных отношений, ограничения прав собственников и оборотоспособности земельных участков, порядок резервирования земель, принудительного отчуждения земельных участков, изымает земельные участки для нужд Российской Федерации, разрабатывает и реализует федеральные программы использования и охраны земель.

Аналогичные положения об участниках лесных отношений предусматриваются в ст. 4 ЛК РФ; полномочия органов государственной власти РФ в области лесных отношений, отражающие ее суверенитет, закрепляются в ст. 81 ЛК РФ; в то же время в ст. 1 «Основные принципы лесного законодательства» ЛК РФ предусматривается использование лесов с учетом их глобального экологического значения; таким образом, суверенное осуществление публичных функций в сфере экологии предполагает необходимость понимания места российской природы в системе мировой окружающей среды.

В Земельном, Водном, Лесном кодексах, иных природоресурсных федеральных законах провозглашаются охрана и использование соответствующих природных ресурсов и объектов прежде всего как компонентов природы, как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (и в этом случае государство выступает в качестве суверенного публичного органа, отвечающего за благосостояние своих граждан), и как объекта права собственности и иных прав на природные ресурсы.

В названных природоресурсных законах среди десятков полномочий органов государственной власти РФ, наряду с суверенной компетенцией по осуществлению государственного экологического надзора, государственного экологического мониторинга, утверждению правил пользования, принятию законодательства, предусматриваются функции по владению, пользованию и распоряжению природными объектами, находящимися в федеральной собственности<sup>2</sup>.

Основополагающим положением для нашей темы служит ч. 1 ст. 9 Конституции РФ о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эта норма Конституции РФ воспроизводится в Земельном, Водном, Лесном кодексах РФ, других федеральных природоресурсных и природоохранных законах.

Согласно преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» им регулируются отношения в сфере взаимодействия

<sup>2</sup> Никишин В. В. О суверенных правах Российской Федерации на природные ресурсы // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход. М., 2015. С. 57—61 ; Сравнительное экологическое право и законоотворчество. Тамбов, 2008.

общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Уяснение и толкование общемирового и национального природного достояния, его владения, использования и распоряжения с конституционных и иных законодательных позиций позволяет упорядочивать природоохранные и природоресурсные, то есть экологические, отношения, определять функции международных органов и организаций, устанавливать и повышать ответственность государств, государственных и муниципальных органов, всех граждан за состояние охраны природной среды, выполнение своих обязанностей, реализацию прав каждого на благоприятную окружающую среду.

В статьях 80 и 82 Конституции РФ говорится о принятии Президентом РФ мер по охране суверенитета РФ, защите ее независимости, безопасности и государственной целостности. К ведению РФ относятся установление основ и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; гражданское законодательство (п. «е», «н», «о» ст. 71 Конституции РФ).

В постановлении Конституционного Суда РФ по вопросу соответствия Конституции Республики Алтай Конституции РФ разъяснено, что в ст. 9 Конституции РФ имеются в виду народы, проживающие в пределах государственной границы РФ, иное предполагало бы умаление суверенитета, прав всех народов России на ее земли и иные природные ресурсы.

Положения Конституции РФ о ее высшей юридической силе, прямом действии и применении на всей территории РФ, об общепризнанных принципах и нормах международного права и о международных договорах РФ как составной части ее правовой системы предполагают сопоставление их содержания между собой, выявление правовых возможностей

России на осуществление суверенитета над расположенными на ее территории, находящимися в ее ведении природными ресурсами. Долгое время соотношению двух, казалось бы, далеких друг от друга планетарных феноменов — суверенитет и природопользование — уделялось мало внимания, но добровольные отказы от суверенитетов, их расщепление, ограничения, утрата верховенства, покушения на Версальскую систему государственных образований предполагают рассмотрение их взаимосвязанности и сочетания.

Складывающееся в правовом сообществе представление о рекомендациях международных конференций, резолюциях международных форумов, иных нормах «мягкого» международного права как о положениях общего, абстрактного характера, имеющих морально-политическое, философско-мировоззренческое значение, не исключает их высокого авторитета, использования в качестве ориентира в правореализационной деятельности, желательности и порой необходимости их учета в национальных правовых системах, имплементации в национальное законодательство в сочетании с государственным суверенитетом на природные ресурсы. Неправовые нормы могут делать то, что не под силу правовым, например обеспечить коллективное регулирование с учетом специфических условий участников<sup>3</sup>.

Стокгольмской конференцией 1972 г. по проблемам окружающей человека среды были приняты Декларация принципов и План действий, Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в Рио-Де-Жанейро 1992 г. одобрена Повестка дня на XXI век, Всемирной встречей на высшем уровне в Йоханнесбурге 2002 г. по устойчивому развитию сформулированы принципы-идеи и принципы-нормы, среди которых ряд имеет отношение к рассматриваемым вопросам:

- люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой; мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы;
- необходимо сотрудничество в противодействии перемещению или передаче в другие государства вредных для экологии и человека видов деятельности и веществ; принятие мер предосторожности;

<sup>3</sup> Копылов М. Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. 2006. № 6. С. 30—32.

— государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность обеспечивать, чтобы деятельность, ведущаяся под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции;

— при освоении лесных ресурсов следует уважать и должным образом укреплять самобытность, культуру и права коренных народов и других групп населения, проживающих в лесных районах.

В резолюции Генеральной Ассамблеи 49/113 от 19 декабря 1994 г. «Распространение принципов Декларации Рио об окружающей среде и развитии» отмечается больше: в декларации содержатся основополагающие принципы достижения устойчивого развития, основанного на новом и справедливом глобальном партнерстве, и все правительства призываются содействовать широкому распространению на всех уровнях принципов Рио.

Ряд закрепленных в актах «мягкого» права международных принципов, устанавливая баланс между национальным, суверенным и межгосударственным интернациональным подходами к природопользованию, были включены в российское законодательство:

- а) каждое государство имеет право на использование окружающей среды и природных ресурсов для целей развития и обеспечения нужд своих граждан;
- б) экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов;
- в) хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государства, не должна наносить ущерб окружающей среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции;
- г) недопустимы любые виды хозяйственной и иной деятельности, экологические последствия которой непредсказуемы;
- д) должен быть установлен контроль на глобальном, региональном и национальном уровнях за состоянием и изменениями среды и природных ресурсов на основе международно признанных критериев и параметров;
- е) должен быть обеспечен свободный и беспрепятственный международный обмен научно-технической информацией по про-

блемам окружающей среды и передовых природосберегающих технологий;  
ж) государства должны оказывать друг другу помощь в чрезвычайных экологических ситуациях.

Такое сочетание государственного полномочия над природопользованием с применением ч. 4 ст. 15 Конституции РФ служит реализации суверенной российской экологической политики, достойному пребыванию России в мировом природоохранном и природоресурсном сообществе. В действующем Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» эти принципы уже не воспроизводятся ввиду поглощения и действия статьей 15 Конституции РФ 1993 г.

Необходимость повышения результативности защиты владения Россией ее природными ресурсами и их использования в качестве основы жизни и деятельности ее народов в соответствии с Хартией экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1972 г. и Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами» от 14 декабря 1962 г. актуализирует решение рассматриваемых проблем.

Формирование государственного суверенитета на природные ресурсы начинается с провозглашения, формулирования и закрепления в национальном праве основных принципов охраны окружающей среды, отражающих устойчивое развитие (баланс экономики и улучшения состояния окружающей природной среды), сочетание рационального использования и охраны природного ресурса и его части в границах территорий (сочетание бассейнового и административно-территориального принципов) и всей страны в целом, с разграничения функций управления в области использования и охраны природных ресурсов и функций их хозяйственного использования, что может способствовать предупреждению деградации окружающей среды.

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» сформулировано 23 принципа, на основе которых должна осуществляться хозяйственная и любая иная деятельность в России, способная оказать воздействие на окружающую человека природную среду. Реализация многих из этих принципов может содействовать возрождению российского суверенитета на природные богатства. Это приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и при-

родных комплексов; допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды; запрещение деятельности, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды и др.

В системе основных принципов охраны окружающей среды важную проблемную группу в условиях развития известной «суверенной демократии» и состояния российского народно-хозяйственного комплекса составляют принципы сочетания экологии и экономики. Это обусловлено тем, что регулярно встает важный вопрос о возможности или невозможности приоритета экологических интересов над экономическими. Конечно, полная отмена индустриального развития и воздействия на природу невозможна, но так вопрос не ставится и не может ставиться (это «экологический утопизм»). С другой стороны, совершенно недопустимо и невозможно индустриальное развитие без учета требований экологической безопасности (это был бы экономический экстремизм).

В статье 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» найдено решение в виде разумного, научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства. Имеются в виду запрет отдельных видов производства, внедрение новейших прогрессивных технологий и устройств (безотходных, малоотходных, замкнутого, повторного водоснабжения, очистных сооружений), лесовосстановление, повышение плодородия почв (их осуществление требует существенных материальных, финансовых затрат, ложится крупным бременем на бюджеты, доходы, уменьшает прибыль от производства<sup>4</sup>).

Объединение правовых принципов в области охраны окружающей среды в государственную экологическую политику означает не просто их арифметическое суммирование, но диалектическое формирование одного из ве-

дущих направлений развития экономики, общества и государства, служащих суверенитету последнего на природные ресурсы и реализующих его посредством принятия и реализации нормативных правовых актов.

На конституционном уровне закреплены значение и место экологии в экономическом и социальном развитии страны, роль в нем Правительства РФ (ст. 9, 36, ч. 2 ст. 41, ст. 42, п. «е» ст. 71, п. «в» ст. 114 Конституции РФ). Эти конституционные нормы-принципы, основополагающие для формулирования экологической политики в сфере обеспечения суверенитета, развиты в федеральных конституционных (ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») и в федеральных законах («Об экологической экспертизе»), в подзаконных актах.

Одним из важнейших признаков суверенитета, направлений реализующей его экологической политики является обеспечение соблюдения экологических прав; здесь предстоит решать проблемы теоретического и практического характера, связанные с пониманием этих прав, сочетанием их с развитием экономики, с соответствующими обязанностями. Правовое закрепление и осуществление ответственности общества, государства перед гражданами за состояние окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений — один из основных показателей суверенитета.

Провозглашение и защита экологических прав, то есть прав по поводу непосредственно окружающей среды, связаны с использованием, владением и распоряжением землей и иными природными ресурсами как объектами прав собственности и в то же время как элементами природы. Право каждого на благоприятную окружающую среду появилось недавно в условиях интернационализации экономической и общественной жизни, учета зарубежного и международного опыта, подразумевая состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие определенным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим пригодную для питья воду, надлежащий атмосферный воздух, кондиционные продукты питания, рекреационные условия.

<sup>4</sup> Бринчук М. М. Практика экологизации законодательства // Экологическое право. 2008. № 6 ; Он же. Концепция устойчивого развития: оценка и дефекты // Там же. 2015. № 1. С. 10—16 ; Институты экологического права / под ред. С. А. Боголюбова. М. : Эксмо, 2010 ; Данилов-Данильян В. И. Устойчивое развитие и проблемы экологической политики // Экос-информ. 1999. № 5.

Немаловажное значение приобретает установление баланса между частными и публичными интересами физических и юридических лиц, соотношение в государстве и окружающей его природной среде интересов и действий граждан, должностных лиц, государственных органов и общественных объединений, что служит одним из отправных моментов балансирования общества между государственным суверенитетом на природные ресурсы и свободным развитием человека в условиях их рационального и свободного, в соответствии с законом использования.

Обеспечению суверенитета не препятствует, а способствует информационная обеспеченность и открытость природоохранных отношений, включение в их регулирование моральных и нравственных норм, подчинение общества и государства требованиям закона, переход от ограничений к поощрению рачительного природопользования на основе международных стандартов. Допущение предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не должно снижать эффективность и периодичность публичного экологического контроля; при этом, наряду с государственным надзором, должны осуществляться и иные виды природоохранного контроля (производственный, общественный, муниципальный), экологический аудит, стратегическая оценка окружающей среды.

Порой в литературе, в том числе для обозначения суверенитета государства на природные ресурсы, предлагается установить в Конституции либо в федеральных законах экологические функции государства, президента, правительства, других федеральных, а также региональных, муниципальных органов исполнительной власти, назвать само государство экологическим наряду с правовым, социальным, демократическим, федеративным<sup>5</sup>.

Нам представляется это излишним на данном этапе развития экологических общественных отношений в рамках суверенного государства, которые при всей их значимости не требуют дополнительного выделения природоохранных обязанностей федеральных органов: имеющихся конституционных и законодательных предписаний достаточно для полноценно-

го правового регулирования этих отношений и утверждения суверенных экологических государственных функций.

Система федеральных и иных органов исполнительной власти, осуществляющих власть от имени и по поручению народа (согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), их организационная деятельность являются носителями идей российской государственности, стержнем обеспечения суверенитета и экологической безопасности. Государство, его органы исполнительной власти должны показывать пример экологической дисциплины, оказывать помощь формированию институтов гражданского общества, становлению и упрочению его суверенитета на природные ресурсы.

Преодолевать скепсис по поводу экологического государства на российской почве в обозримой перспективе целесообразно через конкретные, обусловленные социальной практикой правовые решения. Эти публичные функции предусматриваются в принятых и действующих федеральных нормативных правовых актах, в том числе в федеральном законодательстве об общественном контроле 2014 г. Чтобы стать экологическим, государство должно обеспечивать провозглашенные и надлежащие экологические правопорядок и законность: без этого размышления об экологическом правовом государстве становятся лицемерными. В статье 18 Конституции РСФСР 1978 г. предусматривалось принятие необходимых мер для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды. Настоящему и будущим поколениям предстоит оценить воздействие этого конституционного постулата на практику.

Уместно заметить, что и в настоящее время в соответствии с ч. 1 ст. 31 Конституции Республики Казахстан государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (такой нормы в Конституции РФ не имеется). Согласно ст. 38 Конституции РК граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно

<sup>5</sup> Миняев А. О. Конституционные основы охраны окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003 ; Гиззатулин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

относиться к природным богатствам (аналогичная норма в Конституции РФ присутствует). По-видимому, можно исходить из того, что в предполагаемом экологическом государстве реализуются все права и обязанности граждан, связанные с окружающей средой и рациональным природопользованием, безусловно и повсеместно выполняются соответствующие экологические задачи и функции государства, его органов и должностных лиц.

Среди многочисленных направлений обеспечения суверенитета России на ее природные ресурсы наиболее актуальными в настоящее время представляются:

- 1) усиление природоохранного вектора и фактора в развитии общества, законодательства, государства;
- 2) обеспечение общего природопользования при соблюдении прав частной, муниципальной, государственной собственности на земельные участки и иные природные объекты;
- 3) объективная и законная экологическая оценка хозяйственной деятельности.

Экологизацию в качестве ответа на критику за нерасторопное природопользование можно рассматривать как проявление природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественного бытия, ко всем аспектам человеческого поведения, как проникновение задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений — как подвергаемые управлению со стороны государства, так и осуществляемые без его участия, как регулируемые в настоящее время, так и не регулируемые до сих пор правом.

Экологизация, в ходе которой определяются и регулируются экономические и экологические отношения, происходит не без конфликтов, поскольку экономический интерес и эксплуатация природных ресурсов часто превалируют в сознании многих граждан; отношения общества и природы обуславливают восприятие экономики не как цели развития, а как средства поддержания жизни настоящего и будущего поколений. Экологизированное законодательство призвано уравновешивать современные экономические и экологические приоритеты.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. по делу о проверке конституционности положения пп. «б» п. 4 постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 в связи с запросом Верховного Суда Республики Татарстан указывается, что при реше-

нии социально-экономических задач должен обеспечиваться баланс интересов субъектов хозяйственной деятельности и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и должны гарантироваться соблюдение и защита экологических прав граждан. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их невыполнение.

Значительное место в обеспечении экологического суверенитета могут занимать общественные экологические объединения и другие слагаемые гражданского общества — средства массовой информации, органы общественного самоуправления, развивающие эколого-правовое воспитание, преодолевающие правовой нигилизм и фетишизацию законодательства.

Можно формулировать вывод о том, что демократический суверенитет на природные ресурсы служит неперенным условием становления полноценного гражданского общества, которое, в свою очередь, может вносить весомую лепту в оздоровление окружающей среды, проведение экологической политики, рост эколого-правовой культуры граждан; даже больше — без конструктивного участия активных граждан, других основных элементов гражданского общества всенародное дело охраны российской природы не имеет достойной перспективы.

Важным для экологизации общества способом является предусмотренное в большинстве природоресурсных законов участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на природные объекты, а также их обязанностей по их охране. Предусмотренные Орхусской конвенцией (не действующей в России) положения о включении граждан в обсуждение и принятие решений находят свое понимание в российском обществе, созревающем для ее реализации.

Граждане, общественные объединения должны иметь право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на природные объекты при их использовании и охране. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые

установлены федеральным, региональным, муниципальным, локальным законодательством. Публичная подготовка и оценка проектов, реализация которых может оказать негативное воздействие на возможности общего природопользования, особенно осуществляемая с помощью средств массовой информации, будет способствовать целям удовлетворения потребностей граждан в благоприятной окружающей природной среде.

Склонность к сокращению участия общественности в реализации принципов и требований экологического законодательства, направленных на вовлечение граждан в управление государственными делами, ведет к устранению и отчуждению населения от аппарата служащих, порождает коррупционность работников публичной власти, размывает осуществление принципа сочетания государственных и общественных усилий. Ситуация с состоянием, например, водного фонда свидетельствует о том, что тенденция игнорирования общественных сил приводит к апатии граждан, возникновению и наращиванию противоречий в использовании и охране вод, лесов и иных природных ресурсов, находящихся в ведении РФ<sup>6</sup>.

Принцип публичного природопользования как признак народного суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ) получает конкретное и общее подтверждение в российском законодательстве — в федеральных законах «О животном мире», «Об охоте и охотничьем хозяйстве», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Земельном, Градостроительном, Водном, Лесном кодексах РФ, в которых предусматриваются законодательные гарантии, обеспечивающие превращение использования природных ресурсов в основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В последнее десятилетие наблюдаются неоднократные попытки посягательства на общее природопользование со стороны как законодателя, так и правоприменителя, что обуславливает научное обоснование существования и реализации указанного основополагающего принципа экологического права.

К постулату об общем природопользовании примыкает гласность осуществления природопользования, то есть свобода распространения, получения и использования информации о природных объектах и об их состоянии; решения о предоставлении природных объектов в пользование и договоры природопользования должны быть доступны любому лицу, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа.

За рубежом используется термин «социальное природопользование», предполагающий создание наилучшей среды для жизни людей, включая как природную среду жизни, так и традиционные способы использования природных объектов местным населением (от стирки белья, сбора грибов и ягод до катания на лодках, байдарках, яхтах, плотках); применяется за рубежом и термин «природопользование рекреационное».

Доступ граждан к водным объектам предполагает разрешенное, не запрещенное для граждан, для населения комплексное использование водных богатств для купания, транспорта, сплава, иных форм рекреации, охоты, любительского и спортивного рыболовства, сбора и заготовки водных биологических ресурсов.

Применительно к водам общее или публичное водопользование в его понимании как части реализации народного суверенитета приобретает повышенное значение в связи с актуализацией социальной задачи государства, посягательством со стороны коррупционного бизнеса на участки водоемов, обводненные карьеры, пруды. Публичные цели водопользования конкретизируются в ряде статей ВК РФ<sup>7</sup>.

Согласно ст. 39 ВК РФ собственники водных объектов (в том числе Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования), водопользователи обязаны не допускать нарушение прав других собственников водных объектов, водопользователей, выполнять иные предусмотренные федеральными и иными законами обязанности. Между тем практика захвата прибрежных полос свидетельствует о на-

<sup>6</sup> Сиваков Д. О. Правовое регулирование водохозяйственной деятельности. М., 2012.

<sup>7</sup> Международное и национальное регулирование экологической сферы общества / отв. ред. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов М., 2012 ; Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003 ; Гогаева М. Т. Правовой механизм принятия экологически значимых решений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

личии тенденции к ограничению свободного пребывания граждан на водных объектах, к неумелому и необоснованному установлению элементов частной собственности на водные объекты в России.

Предусматриваются гарантии осуществления общего водопользования: согласно ч. 1 ст. 6 ВК РФ поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено в ВК РФ; каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено в ВК РФ, других федеральных законах (ч. 2 ст. 6 ВК РФ).

Провозглашение общего водопользования не исключает ограничений, налагаемых публичными органами в общественных целях в установленном законом порядке, — и это также один из признаков государственного суверенитета на природные ресурсы. На водных объектах общего пользования может быть запрещен ряд действий, в том числе установлены запреты в случаях, предусмотренных законодательством РФ и субъектов РФ (ч. 4 ст. 6 ВК РФ). Информация об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, согласно ч. 5 ст. 6 ВК РФ, предоставляется жителям населенных пунктов органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов, иными различными способами. В интересах соблюдения законности и правопорядка целесообразно было бы установить правило, по которому в случае отсутствия публичных знаков ограничения общего природопользования оно признается допустимым без ограничений.

Каждый гражданин вправе пользоваться без использования механических транспортных средств береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для любительского и спортивного рыболовства, для причаливания плавучих средств (ч. 6 и 8 ст. 6 ВК РФ).

Общее природопользование, олицетворяемое с народом как носителем суверенитета, не в меньшей степени означает свободное пребывание граждан в лесах, которое провозглашается в законодательстве. Под публичным лесопользованием можно понимать относительно свободное для граждан, для населения комплексное использование лесных богатств для рекреации, охоты, любительского и спортивного рыболовства, сбора и заготовки лесных ресурсов<sup>8</sup>.

Проявлением и гарантией общего лесопользования является обеспечение в ст. 11 ЛК РФ права граждан на свободное и бесплатное пребывание в лесах и осуществление для собственных нужд заготовки и сбора дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов.

Как возобновляемый биологический ресурс лес может и должен вносить существенный вклад в социально-экономическое развитие и обеспечение суверенитета страны. В то же время свобода посещения лесов ограничивается необходимостью соблюдать правила пожарной и санитарной безопасности, соблюдения природоохранных обязанностей, запрещением сбора растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и красные книги ее субъектов. Запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным в ЛК РФ, не допускается.

Право каждого на благоприятную окружающую среду предполагает права на заготовку и сбор пищевых и иных недревесных лесных ресурсов, лекарственных растений и т.п., предусмотренных в ст. 11, 33, 35 и др. ЛК РФ. Федеральным законом 2010 г. № 442, восстановившим централизованную лесную охрану и усилившим меры охраны лесов, а также постановлением Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие пожаров» подтверждены возможности запрещения пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах исключительно федеральным законом.

Права общественных лесных инспекторов, также в определенной степени характеризующих природный суверенитет народа,

<sup>8</sup> Влияние международного права на национальное законодательство. М., 2007. С. 641—666; Шуплецова Ю. И. Правовая охрана зеленых насаждений в городах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Васильева М. И. Пребывание граждан в лесах (свобода и ограничения) // Экологическое право. 2012. № 1.

во-первых, нередко пересекаются с их обязанностями, являясь одновременно их полномочиями по участию в управлении лесными ресурсами; во-вторых, достаточно емки, взвешенны, позволяют решать задачи публичного лесо- и иного природопользования, выполнять цели, предусмотренные в документах о единой государственной экологической политике; в-третьих, порождают целесообразность обсуждения путей дальнейшего развития и реализации экологической политики в обеспечении взаимодействия и/или противопоставления частного — общественного — государственного<sup>9</sup>.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) любой хозяйственной деятельности или проекта и включающая ее экологическая экспертиза служат основой предупреждения антиэкологических управленческих решений, одним из векторов экологической политики, направленной на обеспечение суверенитета государства на природные ресурсы. В условиях преодоления системного экономического и финансового кризиса институт государственной экологической экспертизы испытывает серьезные затруднения, попытки обхода и значительные покушения на предусмотренный в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды» и в ФЗ «Об экологической экспертизе» принцип презумпции вредности, опасности любого проекта, любой хозяйственной и иной деятельности, пока не будет доказано обратное.

Не будет преувеличением констатировать, что независимая экологическая экспертиза, ее законодательное регулирование и реализация являются стержнем охраны окружающей среды, всего природоохранного, экологического поля, экологической политики. Поэтому проблемы объективного наступления экономики, предпринимательства на этот важнейший российский правовой институт требуют осмысления стратегического значения всего института ОВОС и понимания значения государственной, общественной экологической экспертизы. Нельзя не видеть их объективных недостатков — препятствование в ряде случаев не запрещенной законом экономической деятельности, коррупциогенность, создание административных барьеров, увеличение се-

бестоимости проектов. Здесь также проявляется конкуренция экономических и экологических, частных и публичных интересов.

Государственная и общественная экологическая экспертиза находится в обороне от наступления недобросовестных предпринимателей и строителей, формализма и бюрократизма: право же призвано уравнивать противоречащие друг другу требования экономики и экологии и на стадии экологической экспертизы находить взвешенные, удовлетворяющие хозяйственную деятельность и социальные запросы граждан решения. Потенциал оценки воздействия на окружающую среду и государственной, общественной экспертизы с позиций обеспечения суверенитета на природные ресурсы не исчерпан.

К сожалению, общество, экономические условия еще не созрели для повсеместного проведения ОВОС и экологической экспертизы уже осуществляемой, свершившейся хозяйственной деятельности (оценке подвергаются лишь проекты); оценка действующих предприятий могла бы привести к приостановке, прекращению их деятельности, а то и к ликвидации некоторых жизненно важных функционирующих хозяйствующих объектов. В последнее время положительно решены вопросы обязательности экологической экспертизы для проектов особо опасных объектов, для объектов капитального строительства на особо охраняемых природных территориях, для ряда других проектов федерального и регионального масштаба, реализация которых может повлечь существенные негативные последствия для окружающей среды и здоровья населения.

Рассматриваются и иные конструктивные предложения не только по возврату прежних, оправдавших себя за десятилетия законодательных предписаний, но и по наведению порядка в экспертных комиссиях государственной и общественной экологической экспертизы, в государственных органах, рассматривающих и проводящих в жизнь их заключения, формирующих, обучающих членов комиссий.

Важно, чтобы эти предложения и их реализация были направлены на действительное дальнейшее развитие российского оригинального правового института, каковым является

<sup>9</sup> Например: Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2008; Лесной кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий. М., 2007; Шутлов И. В. Остановить деградацию лесного хозяйства. М., 2007.

экологическая экспертиза, включающая оценку воздействия проекта на окружающую среду, публичные слушания проекта, его альтернативные варианты, учет общественного мнения, участие граждан в управлении публичными делами общества. При этом для обеспечения суверенитета важна не только государственная, но и общественная экологическая экспертиза, наталкивающаяся на еще большее число препятствий.

Не исключается (в случае придания юридической силы заключению общественной экологической экспертизы в целях повышения ее авторитета и значения в осуществлении полномочий народа) полное распространение всех положений о государственной экологической экспертизе на общественную экологическую экспертизу, включая требования о контроле за исполнением ее заключения и о соответствующей юридической ответственности за неисполнение.

Гарантирование и стимулирование общественной экологической экспертизы означает способствование становлению самосознания граждан, составляющих народ — носитель суверенитета в его конкретных (не абстрактных) проявлениях, обузданию беспредела коррупции, алчности правонарушителей, в том числе государственных и муниципальных служащих.

Необходимо своевременно и профессионально рассматривать в наделенных соответствующими полномочиями государственных органах заключение общественной экологической экспертизы под современным углом зрения об обеспечении суверенитета России на ее природные ресурсы с приглашением в воспитательных целях членов комиссий общественной экологической экспертизы, выдачей им мотивированного письменного решения, немедленным государственно-правовым реагированием на отступление от требований закона.

Применение комплекса мер по развитию и поддержке государственной и общественной экологической экспертизы как средства реализации экологического суверенитета, направленного на предупреждение деградации окружающей человека природной среды, использование федерального законодательства об экологической экспертизе не на словах, а на деле, разграничение и исполнение полномочий по проведению объективных экспертных оценок будут с удовлетворением и благодарностью встречены населением, рассмотрены в средствах массовой информации и по достоинству оценены потомками.

ОВОС и государственная экологическая экспертиза внедряются в отечественную практику более 40 лет с различными взлетами, оптимизацией и отступлениями, падениями, разочарованиями, встречаясь со значительными объективными, субъективными трудностями и конкретными проблемами — как специфическими, так и присущими всему российскому процессу правоприменения.

В связи с намеченными в поручениях Президента РФ основными направлениями реформирования системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды необходимы усиление института экологической экспертизы как способа правовой защиты от потенциального негативного воздействия хозяйственной деятельности, ее восстановление в отдельных сферах (градостроительная деятельность, лесостроительная документация, проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду и потере российского суверенитета на природные ресурсы и объекты).

Одним из важнейших достоинств ОВОС является то, что в ходе ее проведения предусмотрены специальные формы учета общественного мнения о принимаемых экологически значимых решениях на стадии планирования хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов этой деятельности, отраженные в нормативных правовых актах процедуры осуществления, наступление негативных последствий от их несоблюдения.

Заказчиками документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, зачастую не соблюдаются требования, предусмотренные для проведения общественных слушаний и, в особенности, для включения их результатов в материалы ОВОС. В связи с этим представляется необходимым повысить роль и гарантии соблюдения порядка проведения общественных слушаний при проведении ОВОС, закрепив необходимость полного учета их результатов заказчиком документации, в том числе представляемой на экологическую экспертизу.

ОВОС и экологическая экспертиза могут рассматриваться в качестве некоей аналогии, предвестника стратегической экологической оценки, шагающей по Европе и имеющей зна-

чительные перспективы в деле реализации суверенной экологической политики. В России осуществляются попытки внедрения механизма стратегической экологической оценки с учетом международного и российского опыта.

С 1995 г. (времени принятия ФЗ «Об экологической экспертизе») по 2007 г. перечень объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровня включал объекты, которые имели стратегический характер, являлись документами, влияющими на полномочия государства:

- проекты правовых актов Российской Федерации и ее субъектов нормативного и ненормативного характера, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, использование природных ресурсов;
  - материалы, предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации и ее субъектов, в том числе проекты комплексных и целевых федеральных и региональных социально-экономических, научно-технических и иных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;
  - проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации, ее субъектов, крупных регионов и национально-государственных образований;
  - проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации, международных договоров, схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, лесоустройства, охотустройства, генеральные планы городов, других поселений, проекты рекультивации земель, нарушенных в результате геологоразведочных, взрывных и иных видов работ.
- Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» были внесены

изменения, которые исключили большинство планов и программ из числа объектов государственной экологической экспертизы. Одновременно принимаются меры для наращивания входящей в моду оценки регулирующего воздействия принимаемых решений на окружающую действительность, в том числе природную среду, которая должна на федеральном уровне оглашаться на сайте [regilation.gov.ru](http://regilation.gov.ru) и в информационно-телекоммуникационной системе «Интернет».

Оценке регулирующего воздействия, становящейся частью реализации экологической политики, посвящено постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений совета евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В настоящее время объектами государственной экологической экспертизы, которые можно отнести к стратегическому (политическому, концептуальному, федеральному) уровню, можно назвать: проекты федеральных и региональных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов, оказывающих существенное воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов; проекты соглашений о разделе продукции; объекты экологической экспертизы, указанные в ФЗ от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации», ФЗ от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», ФЗ от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации».

ОВОС и государственная экологическая экспертиза в отношении имеющих стратегический характер объектов хозяйственной деятельности приобретают признаки элемента защиты суверенитета России на ее природные ресурсы. Необходимость проведения самостоятельной экологической оценки, отличающейся от обычной процедуры ОВОС, в отношении документов стратегического уровня объективно существует, что нашло подтверждение в ряде документов, принятых Президентом и Правительством РФ.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г., предусмотрено:

- создание нормативной правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду;
- совершенствование процедуры и методологии оценки воздействия на окружающую среду и ее учет при принятии решений на всех уровнях, в том числе гармонизация процедуры проведения такой оценки в соответствии с международными договорами Российской Федерации и создание нормативно-правовой базы для стратегической экологической оценки;
- участие и учет законных интересов заинтересованных сторон в процедуре оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, включая стратегическую экологическую оценку, при разработке и утверждении проектов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду и здоровье населения.

В распоряжении Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» предусмотрена подготовка проекта федерального закона о ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокола по стратегической экологической оценке к указанной Конвенции. Протокол по СЭО, вступивший в силу 11 июля 2010 г., предусматривает применение механизма экологической оценки при разработке планов, программ, стратегий развития, а также нормативных правовых актов в целях обеспечения высокого уровня охраны окружающей среды, включая здоровье населения. Здесь обнаруживаются некоторые дискуссионные моменты, заключающиеся в

размытости понятия «высокий уровень», в безоговорочном включении здоровья населения в охрану окружающей среды: здоровье — цель охраны, но не компонент охраны.

В российском профессиональном сообществе в основном давно поддерживаются идеи СЭО и присоединение к соответствующим международным рекомендациям и документам с пониманием необходимости составления, обсуждения и принятия ряда законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, необходимых для имплементации их требований.

Дальнейшая проблема будет заключаться в восстановлении в полном объеме обязательности государственной экологической экспертизы, подготовке общественного мнения, обучении специалистов, экологов, биологов, юристов, экономистов и др. специалистов приемам и технике реализации ратифицированных соглашений о СЭО и отражающих их документов с преодолением коррупционных рисков. Обсуждение значимости и способов СЭО начались уже в 1990-е годы, когда на эту тему нами проводились семинары, конференции, заседания комитетов по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы РФ, Высшего экологического совета при них, Комиссии по устойчивому развитию и других образований Государственной Думы РФ.

Необходимо разворачивать широкую пропаганду (в лучшем смысле этого слова) желательности СЭО для возрождения российского суверенитета на природные ресурсы, цивилизованного внедрения ее в практику рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, модернизации промышленности и сельского хозяйства. Перспективы дальнейшего укрепления суверенитета и развития России не могут не предполагать совершенствования законодательства о прогнозировании, стратегическом планировании, об увеличении масштабов предварительной оценки важнейших проектов — узловых, реперных и отправных точек модернизации экономики и всей социальной жизни.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М. Концепция устойчивого развития: оценка и дефекты // Экологическое право. — 2015. — № 1.
2. Васильева М. И. Пребывание граждан в лесах (свобода и ограничения) // Экологическое право. — 2012. — № 1.
3. Влияние международного права на национальное законодательство. — М., 2007.

4. Данилов-Данильян В. И. Устойчивое развитие и проблемы экологической политики // Экос-информ. — 1999. — № 5.
5. Институты экологического права / под ред. С. А. Боголюбова. — М., 2010.
6. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. — М., 2008.
7. Копылов М. Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. — 2006. — № 6.
8. Лесной кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий. — М., 2007.
9. Международное и национальное регулирование экологической сферы общества / отв. ред. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. — М., 2012.
10. Никишин В. В. О суверенных правах Российской Федерации на природные ресурсы // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход. — М., 2015.
11. Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход / сост. С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, А. П. Ушакова. — М., 2015.
12. Сиваков Д. О. Правовое регулирование водохозяйственной деятельности. М., 2012.
13. Сравнительное экологическое право и законотворчество. — Тамбов, 2008.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

### SOVEREIGNTY OF RUSSIA OVER ITS NATURAL RESOURCES

**BOGOLUBOV Sergey Aleksandrovich** — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Agricultural, Environmental and Natural Resources Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Honored Worker of Science of the RF  
ecology@izak.ru  
117218, Russia, Moscow, ul. B. Chermushkinskaya, d. 34.

**Review.** *The article deals with legal issues of enforcing rights of ownership and sovereignty of the Russian Federation over its mineral and other natural resources for the purpose of implementing legitimate interests of the population, present and future generations for their future well-being, prosperity and decent life proclaimed in the Russian Constitution, the constitutions and laws of most countries.*

*In the author's opinion, the aggravation of the energy situation in the world leads to the discussion of legal issues concerning the implementation of the rights of ownership and sovereignty of the Russian Federation over its mineral and other natural resources for the purpose of enforcing legitimate interests of the population, present and future generations for their future well-being, prosperity and decent life and the formation of social welfare and rule-of-law states proclaimed in the Russian Constitution, the constitutions and laws of most countries.*

*The state sovereignty formation over its natural resources begins with the main principles of environmental protection being declared, defined and enshrined in domestic law. These principles reflect sustainable development (the balance between economy and improvement of environment), the combination of rational use and preservation of a natural resource and its part within the boundaries of the territories (for example, the combination of a watershed principle and administrative-territorial principle) and the whole country, separation of management functions in the sphere of exploiting and preserving natural resources and functions of their commercial use, which can contribute to the prevention of environment degradation as a whole.*

*The author believes that ecologization in the course of which economic and environmental relations are determined and regulated is facing with conflicts because economic benefit and natural resources exploitation often prevail in the minds of many citizens; relations between the society and nature lead to the perception of economy as a means of supporting the life of present and future generations rather than the objective of development. Ecologized legislation is aimed at balancing current economic and environmental priorities.*

*The paper proves that the perspectives of further strengthening of sovereignty and development of Russia cannot but assume further improvement of legislation on forecasting, strategic planning, increase in the scale of preliminary evaluation of major projects, namely, key, "benchmark" and starting points of modernization of economic and social life as a whole.*

**Keywords:** *globalization, sovereignty, mineral and natural resources, legal interests, environmental security, sustainable development.*

## BIBLIOGRAPHY

1. *Brinchuk, M. M.* The concept of sustainable development: evaluation and defects // Environmental Law. 2015. N. 1.
2. *Vasilyeva, M. I.* Citizens' presence in forests (freedom and limitations) // Environmental Law. 2012. N. 1.
3. The influence of international law on national legislation. M., 2007.
4. *Danilov-Danilyan, V. I.* Sustainable development and environmental policy problems // Ekos-inform. 1999. N. 5.
5. Institutions of Environmental Law / Ed. by S.A. Bogolyubov. M., 2010.
6. The Commentary to the Forest Code of the Russian Federation M., 2008.
7. *Kopylov, M. N.* To the issue of effectiveness of the norms of "soft" international environmental law // Environmental Law. 2006. N. 6.
8. The Forest Code of the Russian Federation. The Article-by-article Commentary. M., 2007.
9. International and national regulation of the ecological sphere of the society / Ed. by Y.S. Shemshuchenko, S.A. Боголюбов М., 2012.
10. *Nikishin, V. V.* Sovereign Rights of the Russian Federation over its Natural Resources // Legal regulation of natural resources exploitation: An integrated approach. M. – 2015.
11. The legal regulation of the use of natural resources: An integrated approach / comp. S.A. Bogolyubov, E. A. Galinovskaya, A. P. Ushakova. M., 2015.
12. *Sivakov, D. O.* Legal regulation of water supply management. M., 2012.
13. Comparative environmental law and legislation. Tambov, 2008.

М. М. Бринчук\*

## ЭКОЛОГО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ — САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ОТВЕТСТВЕННОСТИ

**Аннотация.** Основываясь на положениях теории публичного права, учитывая специфику природы как публичного блага, в статье теоретически обосновывается выделение эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. В статье показано, что на современном этапе институт юридической ответственности, в том числе применительно к сфере взаимодействия и природы, получил интенсивное и во многом прогрессивное развитие. Автор считает, что, даже выделяя эколого-правовую (природоохранительную) ответственность за нарушение экологических требований в соответствии с доктриной, применяются санкции, предусмотренные законами, относящимися к традиционным отраслям, — административному, гражданскому, уголовному, дисциплинарному праву. Правовое содержание эколого-правовой (природоохранительной) ответственности ими не определяется. В том числе возмещение вреда природе регулируется гражданским правом и осуществляется в рамках гражданской ответственности. Показано, что существенной характеристикой гражданской ответственности является то, что она применяется на основе норм гражданского законодательства, наступает для участника гражданско-правового отношения в связи с нарушением им прав и охраняемых законом интересов другого лица, неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей, предусмотренных гражданским законодательством или договором. Экологические интересы, интересы поддержания благоприятного состояния окружающей среды, экологического благополучия носят преимущественно публично-правовой, а не частноправовой характер и, соответственно, охраняются не гражданским законодательством.

Признание эколого-правовой ответственности, направленной прежде всего на возмещение экологического вреда, как вида юридической ответственности, послужит сильным импульсом как для обеспечения возмещения такого вреда, так и для достижения более перспективной цели — создания условий благоприятного социально-экономического развития. Экономисты утверждают, что если не увеличить вложения в решение экологических проблем сейчас, в будущем убыток от них обойдется намного дороже.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, природа, публичное благо, экологическое право, публичное право, гражданско-правовая ответственность, общая теория права, экологический вред, договор на природопользование, нарушение обязательств.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.026-047

Обоснованию развития общей теории права по вопросу юридической ответственности в контексте выделения и признания эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности способствовали прежде

всего два существенных фактора, проявившие себя на современном этапе. Первый касается развития системы права и выделения в ней двух больших компонентов (в теории иногда называемых семьями) — публичного и частного.

© Бринчук М. М., 2016

\* Бринчук Михаил Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором эколого-правовых исследований Института государства и права РАН  
brinchuk@mtu-net.ru  
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Второй связан с доктринальным и нормативным развитием самого экологического права.

Межотраслевой институт юридической ответственности с учетом его места и значения в правовом механизме — один из важнейших в праве. Юридическая ответственность имеет целью восстановление нарушенного правопорядка путем реализации защитных средств права, предусмотренных санкцией нарушенной нормы. Она является тем юридическим средством, которое локализует, блокирует противоправное поведение и стимулирует общественно полезные действия людей в правовой форме. Юридическая ответственность — важная мера защиты общества и его членов от правонарушений, защиты интересов личности, общества и государства, инструмент защиты правопорядка и воспитания законопослушности, форма реагирования государства на нарушение установленного порядка общественных отношений.

В правовой науке вопросам юридической ответственности с учетом ее роли в праве обособленно уделялось весьма большое внимание. Многочисленные исследования проводились как в рамках общей теории права, так и в отраслевых науках, новых и традиционных отраслей — административного, гражданского, трудового, уголовного права.

### СОСТОЯНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В науке экологического права — молодой, самостоятельной, комплексной и нетрадиционной отрасли — вопросам юридической ответственности в охране окружающей среды уделено, пожалуй, внимания больше, чем любому другому институту<sup>1</sup>. Юридической ответственности в данной сфере был посвящен ряд фундаментальных научных трудов. В 80-е годы прошлого века в Институте государства и права

АН СССР на основе проведенных во многих регионах СССР эмпирических исследований была подготовлена и издана монография, посвященная этим вопросам<sup>2</sup>. В рамках известной в СССР украинской школы экологического права также было выполнено специальное исследование<sup>3</sup>. Эти работы послужили базой не только для совершенствования правового регулирования и правоприменительной практики, но и для развития, углубления научных исследований применительно к отдельным видам юридической ответственности, применяемых за экологические правонарушения, в том числе в современной России.

На современном этапе институт юридической ответственности, в том числе применительно к сфере взаимодействия человека и природы, получил интенсивное и во многом прогрессивное развитие. Положения об административной ответственности за экологические правонарушения в КоАП РФ сформулированы применительно к охране собственности (гл. 7), охране окружающей природной среды и природопользованию (гл. 8), сельскому хозяйству, ветеринарии и мелиорации земель (гл. 10). В УК РФ также широко регулируется ответственность за экологические преступления. Экологические составы сформулированы как в отдельной главе «Экологические преступления» (гл. 26), так и в статьях других глав, например «Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики» (ст. 215), «Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей» (ст. 237), «Жестокое обращение с животными» (ст. 245), «Экоцид» (ст. 358).

Анализ современной экологической и иной литературы по вопросам юридической ответственности за нарушения экологического законодательства показывает, что, несмотря на предпринятые исследования, остается немало вопросов, не говоря уже об эффективности ответственности в данной сфере. Один

<sup>1</sup> Подробнее об эколого-правовых исследованиях в области юридической ответственности за экологические правонарушения см., например: Экологическое право России. Библиография (1990—2001 гг.). М., 2003. С. 108—125; *Ефимова Е. И.* Экологическое право России. Библиография (1958—2004 гг.). М., 2007. С. 94—110; *Она же.* Развитие института юридической ответственности за экологические правонарушения в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2007. № 3. С. 5—11.

<sup>2</sup> Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / под ред. О. С. Колбасова, Н. И. Краснова. М., 1985.

<sup>3</sup> *Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г.* Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978.

из принципиальных вопросов касается видов юридической ответственности, применяемых за нарушение экологических требований.

Основой правового регулирования юридической ответственности служат положения общей теории права. Исследователи выделяют следующие виды ответственности: административная, дисциплинарная, гражданско-правовая, уголовная, в отдельных работах — конституционная ответственность<sup>4</sup>.

Названные виды ответственности устанавливаются в рамках традиционных отраслей. В какой степени с учетом новых подходов к исследованию и развитию правовой системы они обоснованно и достаточно охватывают своим регулированием новые сферы, к примеру область взаимодействия общества и природы?

В экологическом законодательстве по-разному формулируются положения о юридической ответственности. Так, согласно ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды»<sup>5</sup> за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды применяется имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством. Как и в общей теории права.

Ранее действовавшим Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. за экологические правонарушения предусматривалась дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая и *материальная* ответственность (ст. 81). Федеральным законом 2002 г. материальная ответственность за экологические правонарушения обоснованно исключена как не имеющая собственного экологического содержания<sup>6</sup>.

Согласно Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха»<sup>7</sup> лица, виновные в нарушении законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха, несут уголовную, административную и иную ответственность (ст. 31). При этом в ст. 32, регулирующей порядок возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде, здоровью, имуществу граждан, имуществу юридических лиц загрязнением атмосферного воздуха, не упоминается имущественная (или гражданская) ответственность (как в ФЗ «Об охране окружающей среды»). Такой вред подлежит возмещению в полном объеме и в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда, а при их отсутствии — в полном объеме и в соответствии с фактическими затратами на восстановление здоровья, имущества граждан и окружающей природной среды за счет средств физических и юридических лиц, виновных в загрязнении атмосферного воздуха.

В Земельном кодексе РФ 2002 г. тоже не указывается, в рамках какого вида юридической ответственности возмещается вред, причиненный земельными правонарушениями. В соответствии со ст. 76 юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений.

В проекте Экологического кодекса РФ, подготавливаемого под эгидой Министерства природных ресурсов и экологии РФ, предусмотрено, что лица, виновные в нарушении экологических требований, установленных этим Кодексом, иным законодательством об охране окружающей среды, принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми

<sup>4</sup> Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 2001. С. 208—209 и др.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>6</sup> Материальная ответственность за экологические правонарушения, применяемая в организации (на предприятии) в соответствии с трудовым законодательством, не имеет экологических характеристик, экологического содержания. Она реализуется вследствие понесенных организацией затрат, связанных с возмещением экологического вреда по вине работника организации. Возмещение организацией (предприятием) экологического вреда имеет прямое отношение к экологическому праву. Применяемая при этом к виновному работнику материальная ответственность реализуется в рамках трудовых, а не экологических отношений. Экологические интересы были удовлетворены обеспечением справедливого возмещения экологического вреда. Тем не менее в некоторых работах она рассматривается как действующая в сфере охраны природы (см.: Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические правонарушения // Экологическое право / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М., 2007. С. 381—384).

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

актами, несут дисциплинарную, административную и уголовную ответственность, а также возмещают вред, причиненный окружающей среде, ее отдельным компонентам, здоровью и имуществу граждан и иных лиц (ст. 162). При этом основания и порядок привлечения к гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде, ее отдельным компонентам, жизни и здоровью граждан, имуществу юридических и физических лиц в результате нарушения экологических требований, предусмотренных указанным проектом, иным законодательством об охране окружающей среды, принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, «устанавливается гражданским законодательством Российской Федерации и настоящим Кодексом» (ст. 165 проекта ЭК РФ).

Следует отметить, что применительно к сфере взаимодействия общества и природы исследованы уголовная<sup>8</sup>, административная<sup>9</sup>, гражданско-правовая<sup>10</sup>, дисциплинарная, материальная<sup>11</sup>, имущественная<sup>12</sup>, конституционная<sup>13</sup>, таксовая<sup>14</sup>, экологическая<sup>15</sup>, природоохранительная<sup>16</sup> ответственность.

Наибольшее внимание вопросам экологической ответственности уделял В. В. Петров.

«Юридическая ответственность в области окружающей природной среды в СССР наступает за посягательства на установленный в нашей стране экологический правопорядок, нормы и правила, регулирующие научно обоснованное взаимодействие общества и природы, экологическую безопасность общества, — указывал он. — Данными особенностями и определяется название этой ответственности как *эколого-правовой*.

Эколого-правовая ответственность — комплексный и межотраслевой институт советского права, состоящий из норм природоохранительного, земельного, горного, водного, лесного, административного, гражданского, уголовного, трудового, колхозного права»<sup>17</sup>.

Однако, исследуя виды эколого-правовой ответственности, В. В. Петров, как и другие авторы, выделял уголовную, административную, имущественную, в том числе материальную и дисциплинарную ответственность. При этом он отмечал, что имущественная ответственность, проявляемая в виде материальной и общегражданской, регулируется гражданским законодательством<sup>18</sup>.

Концепция эколого-правовой ответственности позднее была развита В. В. Петровым

- <sup>8</sup> Дубовик О. Л. Совершенствование уголовно-правовой охраны окружающей среды // Советское государство и право. 1987. № 12. С. 99—103 ; *Она же*. Экологические преступления. Глава 26 УК РФ. М., 1988 ; Жевлаков Э. Н. Экологические преступления и ответственность, М., 1997.
- <sup>9</sup> Дубовик О. Л. Административная ответственность за экологические правонарушения: предварительная оценка реформы законодательства // Экологическое право. 1987. № 7. С. 10—15 ; Кузнецова О. Н. Разграничение уголовной и административной ответственности за загрязнение атмосферы // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конференций. Юбилейный выпуск. 1995—2004 гг. / под ред. А. К. Голиченкова. М., 2004. Т. 2. С. 50—54.
- <sup>10</sup> Аттокуров С. Т. Гражданско-правовая ответственность за нарушение законодательства об охране природы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974 ; Мищенко В. Л. Эффективность гражданско-правовой ответственности в области охраны природы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984.
- <sup>11</sup> Колбасов О. С. Материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды // Советская юстиция. 1974. № 20. С. 16—17 ; Кравченко С. Н. Материальная ответственность в системе охраны природы. Киев, 1981. Материальная ответственность исследовалась в этих работах как имущественная, гражданская ответственность.
- <sup>12</sup> Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977.
- <sup>13</sup> Бринчук М. М. Экологическое право. М., 2003. С. 368—376.
- <sup>14</sup> Нарышева Н. Г. Проблемы и сущность таксовой ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах // Государство и право. 1997. № 10. С. 39—44.
- <sup>15</sup> Гусев Р. К. Проблемы эколого-правовой ответственности // Актуальные проблемы правовой охраны окружающей среды. М., 1989. С. 45—55 ; Петров В. В. Экологическое право. М., 1995. С. 263—390.
- <sup>16</sup> Гусев Р. К., Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1979. С. 50—53.
- <sup>17</sup> Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984. С. 146—147.
- <sup>18</sup> Указ. соч. С. 157, 162—164.

в другой работе<sup>19</sup>. С его точки зрения, экологическая ответственность — это экономико-правовой комплекс, соединяющий в себе нормы и соответствующие им отношения по возмещению и предупреждению вреда природной среде. При этом экологическая ответственность имеет две формы — экономическую (или эколого-экономическую) и юридическую. Эколого-экономическая ответственность, в отличие от юридической, которая наступает по факту правонарушения, возникает по факту причинения вреда. Виды эколого-экономической ответственности определяются в законодательстве как платежи за загрязнение окружающей среды, за захоронение вредных отходов, плата за использование вод и др.<sup>20</sup>

*Обоснования выделения эколого-правовой ответственности и их критика.* Эколого-правовая ответственность, по мнению В. В. Петрова, — одна из разновидностей юридической ответственности в системе советского права. Она состоит из двух частей: эколого-правового нарушения и соответствующей санкции за него, предусмотренной уголовным, административным, гражданским и иным законодательством<sup>21</sup>.

Идея выделения В. В. Петровым эколого-правовой ответственности в науке экологического права не была поддержана. Так, Ю. С. Шемшученко по этому поводу писал, что эта ответственность — «в значительной мере условность, и она не может претендовать на роль самостоятельного вида»<sup>22</sup>. Позднее, полемизируя с В. В. Петровым, он вновь подтвердил свою позицию о том, что эколого-правовая ответственность не может претендовать на роль самостоятельного вида юридической ответственности<sup>23</sup>.

Вопрос об эколого-правовой ответственности позднее исследовал В. И. Романов. Он, в частности, пишет: «...следует признать, что в природоохранных отношениях существует эколого-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности. Она наступает в виде приостановления, ограниче-

ния и прекращения прав природопользования: аннулирования лицензии, лесорубочного и лесного билета, ордера, разрешения на отстрел и отлов животных, расторжения договора аренды и концессии в лесопользовании, землепользовании, водопользовании, недропользовании и т.п.

<...> Для отнесения указанных мер эколого-правовой ответственности к разновидности юридической ответственности служат следующие правовые признаки:

- а) носят правовой характер, предусмотрены законом;
- б) наступают за правонарушение;
- в) носят принудительный характер;
- г) применяются соответствующим государственным властным органом, в ряде случаев — судом, например изъятие земельного участка у его собственника»<sup>24</sup>.

К эколого-правовой ответственности В. И. Романов относит и прекращение деятельности предприятия, оказывающего экологически вредное воздействие на окружающую природную среду. Он задается также вопросом: не относится ли к эколого-правовой ответственности плата за загрязнение окружающей природной среды и размещение отходов? Однако при этом указанный автор полагает, что «там, где причинен имущественный и экологический вред природной среде, ее компонентам, обязанность возмещения вреда возлагается на правонарушителя по нормам гражданского законодательства, т.е. наступает гражданско-правовая ответственность»<sup>25</sup>.

Таким образом, даже выделяя эколого-правовую (природоохранительную) ответственность за нарушение экологических требований в соответствии с доктриной, применяются санкции, предусмотренные законами, относящимися к традиционным отраслям, — административному, гражданскому, уголовному, дисциплинарному праву. Правовое содержание эколого-правовой (природоохранительной) ответственности ими не определяется. В том числе возмещение вреда природе регулирует-

<sup>19</sup> Петров В. В. Экологическое право. С. 265—277.

<sup>20</sup> Указ. соч. С. 265, 266.

<sup>21</sup> Указ. соч. С. 269.

<sup>22</sup> Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Указ. соч. С. 30.

<sup>23</sup> Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 155.

<sup>24</sup> Романов В. И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Йошкар-Ола, 1999. С. 14.

<sup>25</sup> Указ. соч. С. 14.

ся гражданским правом и, соответственно, осуществляется в рамках гражданской ответственности.

В других работах высказывается аналогичная точка зрения. К примеру, в коллективной монографии «Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды» по этому поводу говорится следующее: «гражданско-правовая ответственность за нарушение природоохранительного законодательства заключается в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный вред в натуре (реальное возмещение) или в денежной форме (убытки), причиненный в результате нарушения правовых требований по охране окружающей природной среды»<sup>26</sup>.

Такая позиция отражает традиционный подход к юридической ответственности и основывается, как отмечалось, на положениях общей теории права. Но современное право развивается несколько по иным правилам. При структурировании правовой системы первостепенное внимание уделяется не отдельным отраслям, а правовым семьям — публичному и частному праву, — развивающимся на основе присущих им закономерностей и обусловленных вызовами современности, хотя, к сожалению, и не вполне реагирующими на них. Можно предположить, что отчасти поэтому право не только в России, но и в мире находится в кризисе<sup>27</sup>.

*Теоретические предпосылки решения проблемы.* В Российской Федерации появились факторы, в контексте структурирования права существенным образом повлиявшие на развитие правовой науки и практики. Главные факторы изменения вектора исследований и практики в рассматриваемой сфере — развитие рыночной экономики, расширение сферы

договорного регулирования, введение частной собственности, интенсивно функционирующее частное предпринимательство.

Если в 70—80-е гг. прошлого века учеными велись интенсивные дискуссии относительно отраслевой структуры советского права, то сегодня, как пишет В. Ф. Яковлев, «стало ясно, что главные слагаемые системы права — ее основные подразделения — право частное и право публичное. Если нет развитого частного права, рассчитывать на эффективное развитие общества не приходится. Если нет развитого публичного права, частное право не может быть действенным»<sup>28</sup>. К этой в целом справедливой оценке следует добавить: без надлежащим образом развитого публичного права не может быть обеспечена защита публичных интересов.

Выделив основные составляющие правовой системы — публичную и частную, — для прогрессивного развития этой системы важно выявить их научно обоснованные признаки, свойства, характеристики. Соответственно, их последовательный, корректный учет позволит отдельным отраслям развиваться прогрессивно, выстраивая партнерские отношения между ними.

Важно отметить и то, что на современном этапе развития общества изменилась роль и содержание как публичного, так и частного права.

Ю. А. Тихомиров нынешнее состояние вопроса о структуре права оценивает как оживленное «противоборство публичного и частного права». В то же время, по его мнению, «данный конфликт преувеличен, а главное — мирное сосуществование публичного и частного права как парных категорий, как двух опор правового здания»<sup>29</sup>. Применительно к экологическому праву, являющемуся преиму-

<sup>26</sup> Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. С. 29 (здесь дается ссылка на работу: Колбасов О. С. Итоги науки и техники. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. М., 1978. Т. 5: Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. С. 123).

<sup>27</sup> О кризисе современного права и правопонимания говорят не только сами правоведы, но и философы, политологи и др. См.: *Toffler O. The Future of Law and Order // Ecounter. Vol. 41. July 1973. № 1. P. 13—23; Швейцер А. Благоговение перед жизнью. М., 1992. С. 89—90; Теория государства и права / отв. ред. Г. Н. Манов. М., 1995. С. 76—91.*

<sup>28</sup> *Яковлев В. Ф. О взаимодействии публичного и частного права // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 1999. С. 3.*

<sup>29</sup> *Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3.*

щественно публичным<sup>30</sup>, этот конфликт трудно считать преувеличенным. В этой сфере, преимущественно выражающей публичный интерес, на современный момент очевидна тенденция экспансии норм гражданского права<sup>31</sup>.

В контексте новейших тенденций развития теоретических позиций о структурировании права принципиальным является вопрос о месте экологического права в правовой системе в целом<sup>32</sup> и о юридической ответственности в данной сфере в частности. Это обусловлено тем, что в России продолжается интенсивный процесс формирования, по существу, новой правовой системы, создания массивов эколого-правовых норм.

Как отмечает В. Ф. Яковлев, «право вообще является эффективным средством воздействия на общественные отношения, если оно сложилось и функционирует как единая, полная и тщательно согласованная система, если любая правовая норма, любой институт, любая его отрасль действуют в единой и целостной системе»<sup>33</sup>.

От адекватного понимания природы и механизмов как публично-правового, так и частного-правового регулирования, от научно корректного определения места экологического права в системе этих двух уже ставших привычными большими правовыми образованиями во многом зависит эффективность и законотворчества, и правоприменения в целом, в том числе применительно к институту юридической ответственности.

Экологическое право, интенсивно, хотя и не всегда последовательно развивающееся в последнее время, призванное адекватно реагировать на вызовы современности, на переживаемый системный кризис не только в России, но и в мире, не является традиционной отраслью и должно учитывать признаки публичного и частного, в том числе гражданского, права в части регулирования и применения гражданской ответственности.

Какую роль в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы может и должно играть гражданское право в современных условиях? В какой степени научно обоснованна изложенная выше позиция о содержании гражданско-правовой ответственности за экологический вред? И каким законодательством регулируется эта имущественная ответственность за экологические правонарушения, о которой пишет Федеральный закон «Об охране окружающей среды»?

### ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ВРЕД

В соответствии с общей теорией права и законодательством основанием юридической ответственности является правонарушение, применительно к сфере взаимодействия общества и природы — экологическое правонарушение. Экологическое правонарушение — это противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое праводеспособным субъектом, причиняющее экологический вред или создающее реальную угрозу причинения такого вреда либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права.

Закономерен вопрос о правовой природе юридической ответственности, обеспечивающей возмещение экологического вреда. Если экологический вред возмещается путем применения имущественной ответственности, регулируемой гражданским законодательством, то соответствует ли такое положение позициям новейшей общей теории права?

Обратимся к цивилистам. Гражданская (гражданско-правовая) ответственность — предусмотренные нормами гражданского законодательства неблагоприятные последствия, наступающие для участника гражданско-правового отношения в связи с нарушением им прав

<sup>30</sup> Правда, В. В. Петров считал, что «экологические отношения вытекают из гражданских отношений, поэтому они ближе к гражданско-правовым» (см.: *Петров В. В.* Экологическое право. С. 97). Отводимая им гражданскому праву роль в сфере взаимодействия общества и природы была очевидно преувеличенной и необоснованной.

<sup>31</sup> См., например: *Бринчук М. М.* Соотношение экологического права с другими отраслями // Государство и право. 2009. № 7.

<sup>32</sup> *Бринчук М. М.* Экологическое право в правовой системе // Актуальные проблемы права и государства. Труды Института государства и права РАН. 2009. № 3.

<sup>33</sup> *Яковлев В. Ф.* Указ. соч. С. 3.

и охраняемых законом интересов другого лица, неисполнением или ненадлежащим исполнением предусмотренных гражданским законодательством или договором обязанностей. К правонарушителю (должнику в обязательственных отношениях) применяются в интересах другого лица (кредитора) установленные законом или договором меры воздействия, выражающиеся в возмещении убытков, применении установленных законом или договором имущественных санкций (неустойки, штрафа, пеней), в возмещении морального вреда<sup>34</sup>.

Таким образом, существенными характеристиками гражданской ответственности являются следующие. Она применяется на основе норм гражданского законодательства, наступает для участника гражданско-правового отношения в связи с нарушением им прав и охраняемых законом интересов другого лица, неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанностей, предусмотренных гражданским законодательством или договором.

В гражданском правоотношении во всех случаях при нарушении предусмотренных гражданским законодательством требований, имеющих отношение к сфере взаимодействия общества и природы, будет применяться гражданская ответственность. Например, при нарушении транспортным предприятием условий договора по транспортированию отходов (когда удаляются отходы не в установленном месте — на полигоне, а на опушке леса, в парке). Но если при этом будет причинен экологический вред, то должен ли он возмещаться в рамках гражданской ответственности?

Отношения, в том числе правоотношения, в сфере взаимодействия общества и природы, формируются в основном не в рамках гражданских отношений и регулируются соответственно не гражданским, а преимущественно экологическим законодательством<sup>35</sup>.

На практике, подчеркнем, экологический вред причиняется преимущественно вне рамок гражданского правоотношения. Это про-

исходит в эколого-правовом отношении: в процессе осуществления экологически значимой деятельности, к примеру размещения, проектирования, эксплуатации предприятия. Хотя правовой режим предприятий устанавливается гражданским и предпринимательским законодательством, экологические требования к ним, носящие публично-правовой характер, определяются в экологическом законодательстве. В гражданском законодательстве могут содержаться лишь корректно сформулированные экологизированные нормы. С учетом этого актуальной представляется задача оформления «партнерских отношений» между отраслями права и определения условий доминирования норм одной отрасли над другой, экологического над гражданским и наоборот<sup>36</sup>.

Как уже говорилось, гражданская ответственность применяется к участнику гражданско-правового отношения в связи с нарушением им охраняемых законом интересов другого лица. Такие интересы, охраняемые ГК РФ, могут носить и экологический характер. Так, в соответствии со ст. 751 ГК РФ подрядчик обязан при осуществлении строительства и связанных с ним работ соблюдать требования закона и иных правовых актов об охране окружающей среды и о безопасности строительных работ. Подрядчик несет ответственность за нарушение указанных требований. Эта ответственность будет гражданской, имущественной, как предусмотренная частноправовым договором. Но если при этом будет причинен экологический вред, то правовая природа его возмещения не очевидно гражданская.

Правовая природа охраняемого законом интереса является существенным фактором для определения вида и регулирования применяемой за его нарушение юридической ответственности.

В сфере взаимодействия общества и природы одним из наиболее общих и существенных охраняемых законом интересов является со-

<sup>34</sup> См.: Юридическая энциклопедия / под ред. Б. Н. Топорнина. М., 2001. С. 687.

<sup>35</sup> Отношения по природопользованию и охране окружающей среды могут регулироваться и в иных отраслях законодательства на основе так называемых экологизированных норм. При этом важно иметь в виду, что экологизированные нормы устанавливаются по особым правилам, научно обоснованным. Подробнее см.: Бринчук М. М. Теоретические проблемы экологизации законодательства // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конференций (2005—2007 гг.) / под ред. А. К. Голиченкова. М., 2009. С. 327—332 ; *Он же*. Практика экологизации законодательства. С. 10—19.

<sup>36</sup> См.: Бринчук М. М. Соотношение экологического права с другими отраслями.

хранение благоприятной окружающей среды<sup>37</sup>, экологическое благополучие. Нарушение этого интереса, влекущее юридическую ответственность, может иметь разные формы. Например, распространенной формой нарушения интереса является причинение вреда природе путем ее загрязнения, порчи (уничтожения), незаконного использования природных ресурсов. Закон в этом случае требует возмещения вреда. Как отмечалось выше, и доктрина, и законодательство исходят из того, что возмещение экологического вреда осуществляется в рамках гражданско-правовой, имущественной ответственности, регулируемой гражданским правом. В какой мере это положение соответствует действительности?

Исследуем данную ситуацию с точки зрения доктрины и законодательного регулирования.

В существующей системе права выделяются две правовые семьи — публичного и частного права. Каждая из них обладает своими особенностями и признаками. Признаки публичного и частного права, которые исследованы в науке достаточно полно, принципиально важны, так как с их учетом в конечном счете можно четко определить не только сферу действия каждой правовой семьи и отдельных отраслей права, входящих в них, но и основания развития «партнерских» отношений между отраслями, а также доминирования норм одной отрасли над нормами другой в конкретной правовой ситуации. Как отмечает В. Ф. Яковлев, сферы действия той и другой семьи права важно различать: частное и публичное право надо использовать уместно, там, где они должны обязательно присутствовать, и нельзя их применять в той сфере, которая не является их предметом<sup>38</sup>.

В. Ф. Яковлев оценивает частное право как право автономии, децентрализации, координации. В частных правоотношениях стороны юридически равноправны, в них преобладает право дозволения<sup>39</sup>.

В литературе высказывается мнение о том, что «частный интерес коренится в основном в отношениях собственности (присвоении, распределении, владении, обмене материальных и духовных благ). Система норм, регулирующих такого типа отношения, получила весьма условное название «частное право»<sup>40</sup>. В. М. Корельский уточняет: «Частное право есть юридическое выражение *частной собственности*»<sup>41</sup>.

Что касается публичного права, его первейшим признаком Ю. А. Тихомиров называет публичный интерес, который в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением<sup>42</sup>. Общее родовое понятие публичного интереса сочетается с видовыми нормативными понятиями — интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы, интересы наций, народов, населения. К видовым интересам Ю. А. Тихомиров обоснованно относит, в частности, интересы экологического благополучия<sup>43</sup>.

Таким образом, экологические интересы, интересы поддержания благоприятного состояния окружающей среды, экологического благополучия носят преимущественно публично-правовой, а не частноправовой характер и, соответственно, охраняются не гражданским законодательством.

Что касается экологического права, то оно является преимущественно императивным и централизованным. В эколого-правовых отношениях стороны юридически в основном неравноправны, в них преобладает право предписания. В соответствии с природоресурсным законодательством природа, как правило, находится в публичной, государственной собственности.

Таким образом, экологическое право является преимущественно публичным правом. Регулируемый и охраняемый экологическим

<sup>37</sup> О правовом содержании этой категории см.: Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. Труды Института государства и права РАН. 2007. № 5. С. 36—66.

<sup>38</sup> Яковлев В. Ф. Указ. соч. С. 6.

<sup>39</sup> Указ. соч. С. 5.

<sup>40</sup> См.: Нешатаева Т. Н. О соотношении публичного и частного в праве // Публичное и частное право. С. 38.

<sup>41</sup> Корельский В. М. О сочетании частного и публичного в праве // Публичное и частное право. С. 53.

<sup>42</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 3.

<sup>43</sup> В науке экологического права для выражения таких интересов употребляются также понятия «поддержание», «сохранение», «восстановление» благоприятного состояния окружающей среды.

законодательством интерес сохранения благоприятной окружающей среды, экологического благополучия относится к публичным интересам, подлежащим приоритетной правовой защите<sup>44</sup>. Нарушение этого публичного интереса не может быть предметом и основанием гражданской ответственности.

Основанием применения юридической ответственности, в том числе и гражданской, является, в частности, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных договором.

Договорный метод правового регулирования называют представители и публичного<sup>45</sup>, и частного права в качестве важнейшего признака. «Общественные отношения частного характера требуют особого метода правового регулирования. Это *договорный метод, метод согласования воли* участников общественных отношений. .... Таким способом в национальном праве регулируются отношения равноправных субъектов, т.е. *отношения невластные*»<sup>46</sup>. В то же время неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных договором, служит одним из наиболее распространенных оснований применения гражданской ответственности.

Тенденцией развития природоресурсного законодательства является совершенствование правового регулирования и практики в сфере специального природопользования на основе договоров<sup>47</sup>. Вопрос о договоре и его правовой природе имеет значение и с точки зрения определения правовой природы возмещения экологического вреда. Нарушение условий договора — один из видов (экологического) правонарушения.

При исследовании правовой природы возмещения экологического вреда важно исследовать и определить правовую природу договоров на природопользование<sup>48</sup>. Само природопользование имеет целью, на первый взгляд, удовлетворить личные нужды или интересы предпринимательства. Но, оценивая природопользование в контексте ст. 9 Конституции РФ, направленной на обеспечение экологического благополучия, выражающего юридически значимые публичные интересы, нельзя не видеть публично-правового содержания и значения природопользования. Поэтому-то договоры на природопользование и характеризуются следующими существенными особенностями:

- заключаются на предмет пользования природными ресурсами — объектами публичной, преимущественно государственной собственности;
- заключаются уполномоченным государственным органом — публичным юридическим лицом<sup>49</sup>;
- заключаются в порядке реализации полномочий государства-собственника по распоряжению тем или иным природным ресурсом;
- порядок заключения договора определяется природоресурсным законодательством, регулирующим отношения по поводу недр, вод, лесов и других естественных публичных благ и поэтому призван охранять преимущественно публичные экологические интересы;
- условия договора в основном определяются природоресурсным законом, а не сторонами. При этом в основном отсутствует согласование воли;

<sup>44</sup> Данная задача и правовой принцип со всей очевидностью вытекают из нормы, установленной в ст. 9 Конституции РФ: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

<sup>45</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 3—5.

<sup>46</sup> Нешатаева Т. Н. Указ. соч. С. 38.

<sup>47</sup> Наряду с договорами на специальное природопользование в соответствии с экологическим законодательством договорный метод правового регулирования реализуется и в сфере охраны окружающей среды. К примеру, могут заключаться договоры на проведение экологического аудита.

<sup>48</sup> При этом небезынтересно обратить внимание на следующее обстоятельство. Право специального природопользования может быть оформлено лицензией или договором. Лицензия — чисто административно-правовой инструмент. Цивилисты не претендуют на лицензионное оформление права природопользования, но если только в этих целях применяется договор, то они находят в них гражданско-правовое происхождение.

<sup>49</sup> Одним из признаков публичного права, по утверждению Ю. А. Тихомирова, является то, что государственные органы — основные субъекты публично-правовых отношений (см.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 3).

— соблюдение условий договора контролируется также уполномоченным государственным органом (а не только публичным юридическим лицом, заключившим договор).

С учетом этих особенностей можно констатировать публично-, а не частноправовой характер договора на природопользование. Соответственно, он оформляется по правилам, установленным в публичном, в нашем случае — в экологическом праве. Однако в сфере взаимодействия общества и природы применяется и гражданско-правовой договор. Типично гражданско-правовым является договор, связанный с выполнением работ природоохранного назначения, — на удаление с территории предприятия твердых отходов на полигон. При его заключении стороны — предприятие, на котором образуются отходы, и транспортное предприятие — действительно согласовывают воли по всем основным вопросам договора.

Учитывая преимущественно публичные договорно-правовые основы природопользования, представляется очевидно ошибочной позиция Правительства РФ, выраженная в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р<sup>50</sup>. В разделе «Совершенствование механизмов природопользования» предусматривалось «внедрить гражданско-правовые начала в отношения между государством и пользователями природных ресурсов, что позволит обеспечить стабильность режима пользования и прозрачность имущественных отношений»<sup>51</sup>.

Нарушение условий публично-правового договора влечет применение юридической ответственности, регулируемой публичным правом, нарушение гражданско-правового договора — юридической ответственности, регулируемой частным правом, т.е. гражданской ответственности.

В свете сказанного подчеркнем, что природа, эксплуатируемая и страдающая от предпринимательской деятельности, стимулируемой и регулируемой гражданским, т.е. частным правом, вполне обоснованно находится в основном в публичной, преимущественно в государственной собственности, а не в частной.

Если природа — объект публичной собственности, публичное благо, объект, выражающий публичный интерес, демонстрирующий и олицетворяющий публичное право, то как отношения по поводу вреда, ей причиняемого, могут регулироваться гражданским правом, а сам вред возмещаться в порядке применения гражданско-правовой ответственности?

Таким образом, во-первых, охраняемые законом экологические интересы (интересы экологического благополучия) носят преимущественно публично-правовой характер; во-вторых, вред причиняется природным объектам, находящимся преимущественно в публичной собственности и являющимся публичным благом; в-третьих, договоры на природопользование и охрану окружающей среды являются преимущественно публично-правовыми.

Исходя из этого, в случае нарушения упомянутых охраняемых публичных экологических интересов, а также неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей, предусмотренных публичным договором на природопользование и охрану окружающей среды, при причинении вреда природным объектам, находящимся в публичной собственности, применяется не гражданско-правовая (имущественная), а иная юридическая ответственность, которая может быть названа эколого-правовой. Содержание эколого-правовой ответственности образуют прежде всего два вида экологических правонарушений, предметом которых является: возмещение вреда, причиненного природе, т.е. экологического вреда, и неисполнение или ненадлежащее

<sup>50</sup> СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

<sup>51</sup> Непонятно, зачем государству, которое является собственником природных ресурсов, предоставляемых в пользование и являющихся общим, публичным благом (в отличие от буровой установки и нефтеперерабатывающего завода), внедрять гражданско-правовые, т.е. частноправовые, начала в отношения между государством и пользователями природных ресурсов? И за счет чего, каких частноправовых инструментов при этом будет достигнута цель обеспечения стабильности режима пользования, т.е. соблюдение законом прав и обязанностей природопользователя? Именно государство как владелец и распорядитель природных ресурсов, а затем как экологический контролер в рамках публично-правовых отношений обладает всеми необходимыми средствами, в том числе принуждения, для обеспечения стабильности режима пользования применительно, к примеру, к «Лукойлу», «Норильскому никелю» и др.

исполнение обязанностей, предусмотренных договором на природопользование и охрану окружающей среды.

## ПРИЗНАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Выделение на основе научного анализа нового вида юридической ответственности требует определенных действий в науке и практике.

Прежде всего это касается признания в общей теории права эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Это произойдет, когда представители общей теории права найдут позицию науки экологического права<sup>52</sup> по этому вопросу научно обоснованной.

Признание эколого-правовой ответственности презюмирует обеспечение надлежащего законодательного регулирования соответствующих отношений. На сегодняшний день оно слабо, фрагментарно.

С учетом масштабов причинения вреда природе и размеров его возмещения проблема надлежащего законодательного регулирования и обеспечения последовательного исполнения законодательных требований является крайне острой в России. В 2003 г. государством было предъявлено исков на общую сумму 3,2 млрд руб., возмещен ущерб в размере 0,45 млрд руб., (14,2 % от заявленных требований)<sup>53</sup>. В 2004 г. — соответственно 1,6 млрд руб. и 0,28 млрд руб. (17,56 %)<sup>54</sup>; в 2005 г. —

2,3 млрд руб. и 0,12 млрд руб. (5,46 %)<sup>55</sup>; в 2006 г. — 1,9 млрд руб. и 0,72 млрд руб. (38,15 %)<sup>56</sup>; в 2007 г. — 8,6 млрд руб. и 0,14 млрд руб. (1,67 %)<sup>57</sup>.

При этом материальный ущерб от потери здоровья населения только в связи с потреблением некачественной питьевой воды в целом по России оценивается почти в 34 млрд руб. в год<sup>58</sup>.

Для адекватного регулирования эколого-правовой ответственности предварительно важно решить ряд принципиальных вопросов. Они касаются, в частности, способов возмещения экологического вреда; принципов возмещения экологического вреда; порядка возмещения экологического вреда природным объектам, находящимся в частной собственности; ответственности источника повышенной опасности для окружающей среды; порядка возмещения экогенного вреда; возмещения экологического вреда, причиненного в прошлом, прошлой хозяйственной деятельностью; подходов к исчислению вреда; прекращения экологически вредной деятельности; возмещения морального вреда.

В связи с этим следует обратить внимание на специфику проявляемого цивилистами интереса к оформлению прав на специальное природопользование и к сфере взаимодействия общества и природы в целом.

В гражданском праве проявлен интерес к оформлению прав на специальное природопользование<sup>59</sup>, т.е. на сферу, в которой имеются возможности получения значительных

<sup>52</sup> См.: Бринчук М. М. Эколого-правовая ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 2009. № 4. С. 39—48; *Он же*. Проблемы юридической ответственности в охране природы // Актуальные правовые проблемы охраны окружающей среды и природопользования: сб. материалов конф. Казань, 2009. С. 62—68; *Он же*. Так существует ли эколого-правовая ответственность? // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 16—23.

<sup>53</sup> Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году». С. 342.

<sup>54</sup> Указ. соч. в 2004 году. С. 375—380.

<sup>55</sup> Указ. соч. в 2005 году. С. 356, 358, 359, 367, 369, 373, 374.

<sup>56</sup> Указ. соч. в 2006 году. С. 358, 364, 369, 370.

<sup>57</sup> Указ. соч. в 2007 году. С. 365, 370—374 (подробнее об этом см.: Князев М. А. Российское государство как субъект возмещения экологического и экогенного вреда: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 39—40). Даже официально признано, что «из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян» (Российская газета. 2008, 28 мая).

<sup>58</sup> Российская газета. 2009, 23 июня.

<sup>59</sup> Так, согласно ст. 16 Водного кодекса РФ договор водопользования заключается в соответствии с гражданским законодательством, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. Если по водному законодательству воды (водные объекты) в основной своей массе находятся в публичной, преимущественно в государственной собственности, почему договор водопользования может заключаться

прибылей. Цивилисты имеют большие виды на землю, находящуюся в частной собственности. Почему? Думается, потому, что превращение, к примеру, земли в объект частной собственности направлено на удовлетворение предпринимательских интересов, на обеспечение которых и ориентировано в значительной мере гражданское право на современном этапе. Этот тезис подтверждается и чрезмерной экспансией гражданского законодательства в публичные отношения в новейшем водном и лесном законодательстве в угоду предпринимательским интересам.

На эту тенденцию обращено внимание в общей теории права. «Современное право буквально на наших глазах превращается из источника надежд на правду и справедливость в инструмент обслуживания коммерческих интересов, потребностей экономической элиты, сильных финансовых и промышленных олигархий»<sup>60</sup>.

По мнению Г. В. Мальцева, «ныне действующий Гражданский кодекс России — концентрат либерального частного права, рассчитанный на вполне свободную от государственного регулирования рыночную экономику. Из нашего гражданского права, по большому счету, элиминированы общественные и государственные интересы, что само по себе является отступлением от классической цивилистики... (выделено мной. — М. Б.)»<sup>61</sup>.

Что же касается ответственности за причиняемый природе вред, то его возмещение требует специфических подходов, средств — методик, такс и т.д. Но цивилисты не знают этой специфики, они не принимали участия в разработке методик подсчета ущерба, в разработке такс исчисления вреда природным ресурсам. Практически в гражданском праве эта сфера и не исследована, и не урегулирована. И цивилисты совсем не проявили интереса к вопросам возмещения вреда природе. Это сами экологи (!!!) по традиции говорят, что возмещение экологического вреда должно возмещаться в гражданско-правовом порядке.

Кто из цивилистов заявлял, что они отвечают за экологический вред? Заметим, что эта сфера слабо законодательно урегулирована. При этом фрагментарные положения содержатся в экологическом законодательстве.

Заметим, что в Общей части ГК РФ институт гражданско-правовой ответственности не закреплен. На вопрос представителей компании «КонсультантПлюс» «почему?» в интернет-интервью в декабре 2008 г. Е. А. Суханов, заместитель председателя Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, ответил: «Этот вопрос поднимался, когда мы делали первую часть ГК. Гражданское право — это, наверное, единственная отрасль права, которая формально не знает института ответственности. Он есть в уголовном и административном праве. В гражданском праве, на первый взгляд, есть только ответственность за нарушение обязательств, но на самом деле существует и ответственность за нарушение вещных и других прав. Например, гражданину, злоупотребляющему спиртными напитками, наркотическими веществами, ставящему семью в тяжелое материальное положение, ограничивается дееспособность. Это — мера ответственности. Но очень сложно собрать общий институт и для обязательств, и для вещных прав, и для корпоративных (теперь они появились), и для интеллектуальных. Вопрос этот пока остался»<sup>62</sup>.

Таким образом, законодательное оформление исследуемого института экологического права — задача ближайшей перспективы. Многие научные предпосылки по ряду принципиальных положений уже созданы.

Так, в науке экологического права достаточно полно исследован вопрос о *принципах возмещения экологического вреда*. Н. Г. Нарышева выделяет следующие принципы, на которых основывается возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и о природных ресурсах: всеобщая обязанность возместить причиненный вред; возмещение вреда в пол-

---

в соответствии с гражданским законодательством? В соответствии со ст. 19 передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется также в соответствии с гражданским законодательством. Почему публичные отношения по поводу объекта публичной собственности, оформленные публичным договором, регулируются частным правом?

<sup>60</sup> Мальцев Г. В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 126.

<sup>61</sup> Указ. соч. С. 127.

<sup>62</sup> Интернет-интервью от 29 декабря 2008 г. // URL: <http://www.consultant.ru/law/interview/sukhanov.html>.

ном объеме; неотвратимость ответственности за причинение вреда; солидарная ответственность за причиненный вред и др.<sup>63</sup>

Принцип возмещения экологического вреда в полном объеме закреплен в ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В контексте эколого-правовой ответственности важен вопрос о *способах возмещения вреда*. По действующему законодательству предусматривается два способа: в натуре (реальное) и в денежном выражении. Какому способу отдать предпочтение? В некоторых последних работах высказываются суждения о более широком применении реального возмещения.

Так, по мнению Е. А. Пановой, несмотря на то, что размер вреда, исчисляемый в соответствии с новой Методикой<sup>64</sup>, значительно увеличился, практика применения предыдущих методик показала, что стоимость работ по восстановлению водных объектов существенно больше той суммы, которая определялась в соответствии с ними. Это свидетельствует о достаточно условном соответствии размера возмещения реальному объему и характеру вреда, причиненного водным ресурсам. Кроме того, не весь вред поддается денежной оценке. Практика возмещения вреда свидетельствует о том, что случаев полного возмещения вреда очень мало. Определить размер вреда, причиненного вследствие противоправного деяния в сфере использования и охраны водных объектов, очень сложно, не менее сложно оценить моральный вред, причиненный человеку. Трудности, связанные с определением размера возмещения вреда, объясняются уникальностью водных ресурсов и сложностью процессов, приводящих к его возникновению. В большинстве случаев причиненный вред проявляется не сразу и может носить вероятностный характер, поэтому установить точно, когда и сколько потребуется времени и средств в будущем для восстановления водного объекта, очень трудно. Как оценить последствия, которые могут проявиться через годы или даже десятки лет, оценить вред, который будет

нанесен будущим поколениям, оценить утраченные полезные свойства и функции водного объекта?

Таким образом, очевидно, что, во-первых, учесть все последствия и определить размер причиненного вреда вследствие посягательства на водный объект невозможно по объективным причинам. Во-вторых, возмещение вреда путем денежной компенсации не позволяет в полном объеме обеспечить реальное возмещение причиненного вреда. Поэтому выходом из сложившейся ситуации может служить закрепление принципа приоритета натуральной формы возмещения вреда, причиненного нарушениями водного законодательства, т.е. реального (полного) восстановления состояния и утраченных защитных, средообразующих и иных функций, полезных свойств водного объекта, а также связанных с ним других элементов окружающей среды, пострадавших в результате правонарушения. Представляется, что возмещение вреда путем естественной реституции должно осуществляться в соответствии со специально разработанными программами по использованию, восстановлению и охране водных объектов, а также программами социально-экономического развития, упомянутых в самой Методике<sup>65</sup>.

Следует также отметить, что комплекс мероприятий, направленный на восстановление и охрану водных объектов и окружающей среды, может быть разработан и в рамках конкретного договора. В этих случаях необязательно все мероприятия и действия по восстановлению водного объекта выражать в денежном эквиваленте. Важно, чтобы виновное лицо восстановило пострадавший водный объект и окружающую среду, сколько бы это ему ни стоило. В этой связи необходимо отметить, что в доктрине экологического права существует несколько мнений о конечном результате, к которому должна приводить натуральная реституция:

а) восстановление первоначального состояния объекта;

<sup>63</sup> Нарышева Н. Г. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и природных ресурсах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 10—12.

<sup>64</sup> Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденная приказом Минприроды РФ от 13 апреля 2009 г. № 87 // Российская газета. 2009, 24 июня.

<sup>65</sup> Панова Е. А. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 196—198.

- б) восстановление состояния, которое могло бы быть достигнуто при естественном развитии событий;
- в) просто исправление явных негативных последствий<sup>66</sup>.

Полагаем, реальное возмещение вреда должно исходить из необходимости учета всех возможных последствий, возникших из-за нарушения водного законодательства. При этом важно, чтобы цель мероприятий, осуществляемых в ходе процесса возмещения вреда, определялась в каждом конкретном случае с учетом характеристик природного объекта и произошедшего.

Анализируя проблемы возмещения вреда, причиненного нарушениями водного законодательства, становится очевидным, что существующая Методика нуждается в совершенствовании. Эффективность ее действия в определяющей степени зависит от степени разработанности нормативных критериев оценки вреда. Действующая Методика, как представляется, должна ориентироваться не на определение нормативных расчетных показателей вреда, а на установление основных критериев оценки вреда, причиненного нарушением водного законодательства. Кроме того, необходимо закрепить порядок и систему органов, осуществляющих оценку вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства.

Выходом из сложившейся ситуации может стать, по мнению Е. А. Пановой, закрепление принципа приоритета натуральной формы возмещения вреда, причиненного нарушениями водного законодательства<sup>67</sup>.

Со способами возмещения экологического вреда теснейшим образом связан вопрос о способах исчисления экологического вреда. В науке экологического права он исследован достаточно полно как применительно к методикам исчисления вреда, причиняемого загрязнением окружающей среды, так и к таксам — за вред, причиненный незаконным природопользованием. Проблема заключается в разработке научно обоснованных названных инструментов исчисления вреда. Особенно это касается методик подсчета ущерба для отдельных природных сред и объектов. Другая

проблема связана с унификацией походов к исчислению размера причиненного экологического вреда. На состоявшейся в ноябре 2007 г. в Центральном экономико-математическом институте РАН Всероссийской конференции «Теория и практика экологического страхования: устойчивое развитие» говорилось, что в случае загрязнения вод 1 т нефти размер вреда, определяемый в соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденной МПР России от 30 марта 2007 г., составит 630 тыс. долл. Если же такой вред рассчитывать по международным методикам, его размер будет равен 3 тыс. долл.

Одним из инструментов гражданского права является *ответственность источника повышенной опасности*. В соответствии со ст. 1079 ГК РФ юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что он возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т.п.).

Подчеркнем, что в названной статье ГК РФ говорится о повышенной опасности для окружающих, хотя положения этой статьи распространяются и на сферу окружающей среды.

Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности, имеет существенную специфику. Она состоит в том, что ответственность за экологический вред, при-

<sup>66</sup> Иванова А. Л. Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 14.

<sup>67</sup> Панова Е. А. Указ. соч. С. 203.

чиненный такими источниками, наступает без вины. В мировой практике такая ответственность называется строгой, или абсолютной.

Применительно к источникам повышенной опасности требования в отношении ответственности их владельца в законодательстве целесообразно предусмотреть и к окружающей среде. С учетом того, что природа (окружающая среда), которой причиняется вред, является публичным благом, интересом, соответствующие положения должны быть сформулированы в экологическом законодательстве в контексте эколого-правовой ответственности. При этом представляется важным установить максимально обширный перечень источников повышенной опасности для окружающей среды, а также основания наступления ответственности.

Актуальным, на наш взгляд, является необходимость установления случаев субсидиарной ответственности государства за причинение источником повышенной опасности крупномасштабного вреда окружающей среде. Теоретическое обоснование такой ответственности было предложено Н. С. Малеиным: государство несет ответственность за соответствие мировому уровню источников повышенной опасности, поэтому вынуждено принимать участие в несении расходов, возникающих в случаях крупномасштабных аварий на таких объектах<sup>68</sup>.

В связи с установлением права частной собственности на какую-то часть природы и притязаниями цивилистов на регулирование отношений по поводу «частной природы» в гражданском законодательстве применительно к вопросу об эколого-правовой ответственности принципиальным является вопрос о том, каким правом должно регулироваться возмещение вреда природным ресурсам (объектам), находящимся в частной собственности. По нашему мнению, это прерогатива экологического права, поскольку находящаяся в частной собственности земля, другие природные ресурсы не теря-

ют признаков публичного блага<sup>69</sup>. Кроме того, существенным аргументом в пользу экологического права является применение специфических методов исчисления вреда, причиненного природе, о чем говорилось выше.

Применительно к эколого-правовой ответственности дискуссионным может быть вопрос о возмещении экогенного вреда. Экогенный вред — это вред, причиняемый здоровью или имуществу человека загрязненной окружающей средой. Каким законодательством должно обеспечиваться возмещение? В порядке гражданской или эколого-правовой ответственности? Здоровье человека и его охрана — публичный или частный интерес?

О масштабах проблемы, связанной с причинением вреда человеку в результате загрязнения окружающей среды свидетельствуют следующие данные Всемирной организации здравоохранения. В 2004 г. в России от загрязнения окружающей среды умерли 493 тыс. человек<sup>70</sup>.

В городке Чапаевске (под Самарой), где раньше был завод по производству химического оружия, теперь — завод по его уничтожению. По оценкам специалистов, сегодня содержание диоксида в почве Чапаевска превышает предельно допустимую норму концентрации в 140 раз, в молоке домашних животных — в 10 раз, в молоке кормящих матерей — в 400 раз. Диоксин по токсичности превосходит многие отравляющие вещества. Основная его опасность — долговременность поражения и неприсчитываемость отдаленных последствий хронического отравления крайне малыми дозами. Врачи, исследовавшие ситуацию в этом городе, выявили «чапаевский синдром»: патологическое старение и интеллектуальное вырождение детей, причем он передается следующим поколениям. Средняя продолжительность жизни мужчин в Чапаевске — 40 лет, женщин — 50 лет<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Малеин Н. С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 25—26.

<sup>69</sup> Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. Предисловие к монографии: Будникова Ю. Е. Правовое регулирование выкупа земельных участков приватизированными предприятиями». М., 2009. С. 7—24; Он же. Соотношение экологического права с другими отраслями; Бринчук М. М., Будникова Ю. Е. Земля — публичное благо // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2. С. 20—30.

<sup>70</sup> См.: Зеленый мир. 2008. № 23—24. С. 19.

<sup>71</sup> См.: Зеленый мир. 2009. № 9—10. С. 1. Американский город с 50-тысячным населением, имевший сходную проблему, признали негодным для жилья и жителей переселили, а территорию засыпали 9-метровым слоем грунта.

В какой мере гражданским законодательством защищен частный интерес каждого отдельного человека, пострадавшего от загрязнения природной среды или могущего пострадать в будущем? Согласно ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим его. Однако с учетом приведенных выше данных степень возмещения несопоставима с размером вреда, причиненного жизни и здоровью людей, тем более принимая во внимание, что развитие предпринимательства является мощнейшим фактором разнообразных отрицательных воздействий на природу. В какой степени в науке гражданского права исследуется вопрос о возмещении экогенного вреда? В какой степени цивилисты обеспокоены решением проблем в данной сфере? К сожалению, ответы на эти жизненно важные вопросы — только со знаком «минус».

Для уяснения правовой природы нормативного акта, которым надлежит урегулировать возмещение вреда здоровью, причиненного загрязнением природной среды, прежде всего важно установить: здоровье человека — публичное благо или предмет личной заботы каждого человека? Человек — органическая часть природы, являющейся публичным благом. С учетом места и роли человека в обеспечении общественного, социально-экономического развития обществу и государству небезразлично состояние здоровья их членов. Соответственно здоровье — не только личный, частный вопрос. Кроме

того, больше ресурсов для возмещения экогенного вреда здоровью человека — в публично-правовой семье<sup>72</sup>. Сейчас немодно цитировать В. И. Ленина, но ему принадлежит афоризм: «Здоровье — это казенное имущество!»

Исследуя вопрос о правовой природе ответственности за вред здоровью человека, важно учитывать и то, что охрана здоровья (здоровоохранение) регулируется преимущественно в рамках (на началах) публичного права<sup>73</sup>.

Иное дело — возмещение вреда имуществу человека, причиненного вследствие загрязнения окружающей среды. Оно должно осуществляться в гражданско-правовом порядке. Имущество человека — объект вещных прав согласно гражданскому законодательству.

При решении задач законодательного регулирования возмещения экогенного вреда важно учитывать 13-й принцип Декларации по окружающей среде и развитию, принятой с участием Российской Федерации на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.): государства должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности за ущерб, наносимый жертвам загрязнения и другой экологически вредной деятельности, и компенсации такого ущерба<sup>74</sup>.

Развернутые положения по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия на окружающую природную среду, содержались в ст. 89 Закона РСФСР 1991 г. «Об охране окружающей природной среды». В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» говорит-

<sup>72</sup> Не случайно после аварии на Чернобыльской АЭС был принят Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (Ведомости РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699).

Обратим, в частности, внимание на позицию Конституционного Суда РФ по рассмотренному им делу в контексте названного Закона: «Независимо от того, о каких способах возмещения идет речь в оспариваемом Законе — о льготах, денежных (материальных) компенсациях, других денежных доплатах к социальным выплатам, все они входят в объем возмещения вреда на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств для обеспечения достаточности такого возмещения» (см.: постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС”» // СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 5711).

<sup>73</sup> См.: Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. // Ведомости РФ. 1993. № 33. Ст. 1318 ; Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>74</sup> Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 687—692 ; Международное публичное право : сб. док. М., 1996. Т. 2. С. 135—138.

ся лишь, что вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме (ст. 79).

Требует своего решения не менее актуальная проблема, касающаяся экологического вреда, причиненного в прошлом, прошлой хозяйственной деятельностью. В частности, на территории России много заброшенных, несанкционированных и неконтролируемых свалок отходов, являющихся источником загрязнения природы<sup>75</sup>. Возмещение экологического вреда, причиненного в прошлом, должно производиться в рамках эколого-правовой ответственности. Конкретные предложения по этому поводу были сформулированы в рамках проекта «Прошлый экологический ущерб»<sup>76</sup>.

Новым для российского экологического права элементом экологического вреда является *моральный вред*. Как в свое время писал Рудольф Иеринг, «моральное удовлетворение за беззастенчивое нарушение права» важнее, чем деньги<sup>77</sup>. В сфере взаимодействия общества и природы моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях в связи невозможностью продолжать активную общественную жизнь, с потерей работы, а также с физической болью, связанной с повреждением здоровья либо с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий. Так как природа удовлетворяет эстетические (духовные) потребности человека, уничтожение, например, зеленых насаждений в городах тоже может рассматриваться как фактор причинения морального вреда и должно служить основанием для его возмещения. Соответствующие иски могут предъявляться в контексте нарушения права на благоприятную окружающую среду и возмещаться в порядке эколого-правовой ответственности.

Принципиальным является вопрос о порядке возмещения экологического вреда. Законодательством предусматривается судебный и внесудебный порядок возмещения экологического вреда. Соответствующая обязанность может быть исполнена по решению суда (общего или арбитражного). Внесудебный порядок предусматривает, в частности, добровольное возмещение посредством страхования риска причинения экологического вреда и возмещение в административном порядке.

Добровольный способ возмещения вреда, редко применяемый на практике, имеет для его причинителя некоторые преимущества, пока мало осознаваемые в российском обществе. Судебный порядок может создать мощную антирекламу предприятию и иному причинителю вреда, в которой они никак не заинтересованы. При очевидности ситуации, касающейся экологического вреда, в частности, когда налицо причинитель вреда и его жертвы, вред иногда «выгоднее» компенсировать добровольно.

Административный порядок возмещения нанесенного экологического вреда применяется, как правило, при авариях и стихийных бедствиях, имеющих экологические последствия, путем принятия мер социально-экономической защиты пострадавшего населения. В качестве других форм возмещения такого вреда в административном порядке можно рассматривать оформление листка временной нетрудоспособности, оформление инвалидности.

Предложение В. И. Романова относить к эколого-правовой ответственности прекращение деятельности предприятия, оказывающего экологически вредное воздействие на окружающую природную среду (прекращение природопользования)<sup>78</sup>, заслуживает поддержки.

Прекращение деятельности, причиняющей вред, регулируется ГК РФ в контексте предупреждения причинения вреда. В соответствии со ст. 1065 опасность причинения вреда

<sup>75</sup> Когда к этой проблеме в конце 1970-х гг. обратились в США, где в 1980 г. был принят специальный федеральный закон, Агентством по охране окружающей среды было выявлено 20 тыс. таких свалок. После этого на несанкционированные и заброшенные свалки обратили внимание и в ряде других стран и выявили их в больших количествах. Так, в Дании было выявлено 3 200 таких свалок, в Нидерландах — 4 000 (см.: Программа ООН по окружающей среде. 1987. Состояние окружающей среды в мире. Апрель 1987. С. 96.

<sup>76</sup> Подробнее об этом см.: Прошлый экологический ущерб (правовые и экономические аспекты решения проблемы). М., 2001 ; Возмещение экологического ущерба (правовые и экономические аспекты проблемы прошлого экологического ущерба). М., 2001.

<sup>77</sup> Иеринг Р. Борьба за право. М., 1901. С. 73.

<sup>78</sup> Романов В. И. Указ. соч. С. 14.

в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность. Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, приостановить или прекратить соответствующую деятельность. Суд может отказать в иске о приостановлении либо прекращении соответствующей деятельности лишь в случае, если ее приостановление либо прекращение противоречит общественным интересам. Отказ в приостановлении либо прекращении такой деятельности не лишает потерпевших права на возмещение причиненного в результате этой деятельности вреда.

Данная норма сформулирована применительно к гражданско-правовым, т.е. частным, интересам. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» содержится требование об ограничении, о приостановлении или прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 34, 66, 80). Регулируя эколого-правовую ответственность, приостановление или прекращение деятельности целесообразно сформулировать в контексте предупреждения или пресечения экологического вреда.

С точки зрения В. И. Романова, эколого-правовая ответственность наступает в виде приостановления, ограничения и прекращения прав природопользования: аннулирования лицензии, лесорубочного и лесного билета, ордера, разрешения на отстрел и отлов животных, расторжения договора аренды и концессии в лесопользовании, землепользовании, водопользовании, недропользовании и т.п.<sup>79</sup> В принципе соглашаясь с такой позицией, определенно к предмету данного вида ответственности можно отнести приостановление, ограничение и прекращение прав природопользования, пред-

усмотренного соответствующим договором. Что касается права природопользования, установленного лицензией (разрешением), то, учитывая административную природу этих инструментов, применяемых в экологическом праве, лишение лицензии (разрешения), ее приостановление, а равно приостановление, ограничение и прекращение прав природопользования, предусмотренных ею, как мера ответственности может быть установлена в КоАП РФ и будет административной.

Имеются ли основания относить к эколого-правовой ответственности плату за загрязнение окружающей природной среды и размещение отходов?<sup>80</sup> Едва ли. Такая плата — экономическая мера охраны природы, преимущественно направленная на стимулирование природопользователей не загрязнять ее, а не мера юридической ответственности. В основе ответственности лежит правонарушение, плата же за загрязнение в пределах установленных лимитов взимается без правонарушения. Если загрязнение окружающей среды превышает нормативы, причиняется экологический вред, т.е. имеет место правонарушение, то появляется основание для применения эколого-правовой ответственности.

Для оптимального регулирования отношений эколого-правовой ответственности в целом, для научно обоснованного законодательного решения указанных выше вопросов, связанных с ней, целесообразно принятие Федерального закона «О возмещении экологического вреда»<sup>81</sup>. Это важно не только для обеспечения срочного и справедливого, в рамках реальных возможностей возмещения экологического вреда, признания эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида, но и для обоснованного определения очередности, приоритета в законодательном регулировании в контексте структурирования права на публичное и частное, для надлежащей идентификации, определения места экологического права в правовой системе РФ.

<sup>79</sup> Романов В. И. Указ. соч. С. 14.

<sup>80</sup> См.: Романов В. И. Указ. соч. С. 14 ; Мисник Г. А. Возмещение экологического вреда в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

<sup>81</sup> Что касается неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязательств в сфере природопользования и охраны окружающей среды, составляющих существенную часть предмета эколого-правовой ответственности, то общие требования об ответственности применительно к договорным обязательствам целесообразно сформулировать в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», а конкретные предусматривать в самих договорах.

В литературе высказаны убедительные суждения о приоритетах развития публичного и частного права, что весьма важно и для экологического права в исследуемом контексте. Как считает В. Ф. Яковлев, «в первую очередь надо четко обозначить сферы действия публичного права, ибо все остальное должно охватываться частным правом. Границы и сферы действия публичного права в чистом виде должны быть четко обозначены, с тем чтобы публичное право, а оно сильнее частного права, не узурпировало бы, не присваивало бы себе то, что ему неподвластно (выделено мной — М. Б.)»<sup>82</sup>.

Признание эколого-правовой ответственности, направленной прежде всего на возмещение экологического вреда, как вида юридической ответственности, послужит сильным импульсом и для обеспечения возмещения такого вреда и для достижения более перспективной цели — создания условий благоприятного социально-экономического развития. Экономисты утверждают, что если не увеличивать вложения в решение экологических проблем в настоящее время, то в будущем убыток от таких экологических проблем обойдется намного дороже.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М., Будникова Ю. Е. Земля — публичное благо // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2009. — № 2.
2. Гусев Р. К. Проблемы эколого-правовой ответственности // Актуальные проблемы правовой охраны окружающей среды. — М., 1989.
3. Гусев Р. К., Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. — М., 1979.
4. Дубовик О. Л. Административная ответственность за экологические правонарушения: предварительная оценка реформы законодательства // Экологическое право. — 1987. — № 7.
5. Дубовик О. Л. Экологические преступления. Глава 26 УК РФ. — М., 1988.
6. Ефимова Е. И. Экологическое право России. Библиография (1958—2004 гг.). — М., 2007.
7. Жевлаков Э. Н. Экологические преступления и ответственность. — М., 1997.
8. Колбасов О. С. Итоги науки и техники. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. — М., 1978. — Т. 5 : Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР.
9. Колбасов О. С. Материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды // Советская юстиция. — 1974. — № 20.
10. Корельский В. М. О сочетании частного и публичного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники : материалы Всероссийской научно-практической конференции. — Екатеринбург, 1999.
11. Кравченко С. Н. Материальная ответственность в системе охраны природы. — Киев, 1981.
12. Кузнецова О. Н. Разграничение уголовной и административной ответственности за загрязнение атмосферы // Экологическое право России : сб. материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995—2004 гг. / под ред. А. К. Голиченкова. — М., 2004. — Т. 2.
13. Малейн Н. С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. — 1994. — № 6.
14. Нарышева Н. Г. Проблемы и сущность таковой ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах // Государство и право. — 1997. — № 10.
15. Нешатаева Т. Н. О соотношении публичного и частного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики : материалы Всероссийской научно-практической конференции. — Екатеринбург, 1999.
16. Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. — М., 2001.
17. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. — М., 1984.
18. Петров В. В. Экологическое право. — М., 1995.
19. Романов В. И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. — Йошкар-Ола, 1999.
20. Теория государства и права / отв. ред. Г. Н. Манов. — М., 1995.

<sup>82</sup> Яковлев В. Ф. Указ. соч. С. 6.

21. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. — 2001. — № 5. — С. 3.
22. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. — Киев, 1989.
23. Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. — Киев, 1978.
24. Экологическое право / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. — М., 2007.
25. Экологическое право России. Библиография (1990—2001 гг.). — М., 2003.
26. Яковлев В. Ф. О взаимодействии публичного и частного права // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники : материалы Всероссийской научно-практической конференции. — Екатеринбург, 1999.

*Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.*

## ECOLOGICAL RESPONSIBILITY AS AN INDEPENDENT TYPE OF RESPONSIBILITY

**BRINCHUK Mikhail Mikhailovich** — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental Law Research of the RAS Institute of State and Law  
brinchuk@mtu-net.ru  
119019, Russia, Moscow, ul. Znamenka, d. 10.

**Review.** *Based on the provisions of the theory of public law and taking into consideration the specific character of nature as a public good, the article provides a theoretical justification of separating ecological responsibility as an independent type of legal responsibility.*

*The article demonstrates that at the present stage of legislation development the institute of legal responsibility, including the responsibility with regard to the sphere of cooperation and nature, has acquired an intensive and, to a large extent, progressive development. The author believes that despite separating environmental (nature protection) responsibility for environmental offenses the sanctions are applied that are provided for by conventional branches, namely, administrative, civil, criminal, disciplinary. The author does not provide us with the legal definition of the legal content of ecological (environmental) responsibility. Nature restoration is also regulated by civil law and is carried out within the framework of civil responsibility.*

*The author demonstrates that the essential elements and features of civil responsibility are that civil responsibility is applied on the basis of the rules of civil law legislation, imposed on the participant of the civil law relations due to his infringement of rights and legal interests of another person, non-performance or improper performance of his duties under civil law or the contract.*

*Environmental interests and the interests of maintaining favorable environment and environmental well-being are mostly public rather than private in nature and, accordingly, are not protected by civil law.*

*Recognition of ecological responsibility aimed, primarily, at environmental damage recovery as a kind of legal responsibility will serve as a strong impetus for both providing compensation for such damage and achieving a long-term goal, namely, the creation of favorable conditions for social and economic development. Economists claim that if we do not increase investments in solving ecological problems now, in the future they will cost us much more.*

**Keywords:** *legal liability, nature, public good, environmental law, public law, civil responsibility, theory of law, environmental damage, agreement on exploitation of natural resources, violation of obligations.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Brinchuk, M. M., Budnikova Y. E. The Land is a public good // Pravo. Journal of Higher School of Economics. 2009. N. 2.
2. Gusev, R. K. Problems of ecological and legal responsibility // Topical problems of legal protection of environment. M., 1989.
3. Gusev, R. K., Petrov V.V. Legal protection of nature in the USSR. M., 1979.
4. Dubovik, O. L. Administrative responsibility for environmental offences: Preliminary assessment of legislative reform // Environmental Law. 1987. N. 7.

5. *Dubovik, O. L.* Environmental crimes. Chapter 26 of the Criminal Code of the R.F. М., 1988.
6. *Efimova, E. I.* Environmental Law of Russia. Bibliography (1958-2004). М., 2007.
7. *Zhevlakov, E. N.* Environmental crimes and responsibility, М., 1997.
8. *Kolbasov, O. S.* The results of science and technology. Nature conservation and restoration of natural resources. Vol. 5. Legal research on environmental protection in the USSR. М., 1978.
9. *Kolbasov, O. S.* Financial responsibility of enterprises for environmental pollution // Soviet justice. 1974. N. 20.
10. *Korelsky, V. M.* Combination of private and public in law // Public and private law: Problems of development and interaction, legislative consolidation, and legislative technique. Materials of All-Russian Scientific and Practical Conference. Yekaterinburg, 1999.
11. *Kravchenko, S. N.* Financial liability in the system of environment protection. Kiev, 1981.
12. *Kuznetsova, O.N.* Delineation of criminal and administrative liability for atmosphere pollution // Environmental Law of Russia. Coll. of materials of Scientific and Practical Conferences. Anniversary issue. 1995—2004 / Ed. by А.К. Голиченкова. Vol. 2. М., 2004.
13. *Malein, N. S.* Contemporary problems of legal responsibility // The State and Law. 1994. N. 6.
14. *Narisheva, N. G.* Problems and essence of tax responsibility for violations of natural resources legislation // The State and Law. 1997. № 10.
15. *Neshataeva, T. N.* Interrelation between public and private in law // Public and private law: Problems of development and interaction, legislative consolidation, and legislative technique. Materials of All-Russian Scientific and Practical Conference. Yekaterinburg, 1999.
16. The General Theory of the State and Law / Ed. by V.V. Lazarev. М., 2001.
17. *Petrov, V. V.* Legal protection of nature in the USSR. М., 1984.
18. *Petrov, V. V.* Environmental Law. М., 1995.
19. *Romanov V.I.* Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Yoshkar-Ola, 1999.
20. Theory of the State and Law / Ed. by G.N.Manov. М., 1995.
21. *Tikhomirov, Y. A.* Public law regulation: Dynamics of spheres and methods // Journal of Russian Law. 2001. N. 5. P. — 3.
22. *Shemshuchenko, Y.S.* Legal problems of ecology. Kiev, 1989.
23. *Shemshuchenko, Y. S., Muntyan, V. L., Rozovskiy, B. G.* Legal responsibility in the field of environmental protection. Kiev, 1978.
24. Экологическое право / отв. ред. Г.Е. Выстров, N.G. Zhavoronkova, I.O. Krasnova. М., 2007.
25. Environmental Law of Russia. Bibliography (1990-2001). М., 2003.
26. *Yakovlev V. F.* Interrelation between public and private in law // Public and private law: Problems of development and interaction, legislative consolidation, and legislative technique. Materials of All-Russian Scientific and Practical Conference. Yekaterinburg, 1999.

О. Л. Дубовик\*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ: НЕКОТОРЫЕ ИСХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

**Аннотация.** В статье показано, что особенности отдельного экологического конфликта и их совокупности (экологической конфликтности) являются основаниями и критериями наступления разнообразных правовых последствий. Автор считает, что критерием признания конфликтов правовыми и, соответственно, эколого-правовыми выступает возможность применения экологического законодательства для воздействия на протекание конфликта.

Показана необходимость правового регулирования эколого-правовых конфликтов. Она определяется приведенными характеристиками экологических конфликтов и экологической конфликтности — как развитыми в эколого-правовой литературе ранее, так и сформулированными в результате данного исследования. По мнению автора, социальная практика и природа права убедительно доказывают необходимость использования правовых средств (в широком смысле этого слова) для разрешения экологических конфликтов в интересах общества. Хорошо известно, что в структуре любой правовой системы цель упорядочения отношений, а следовательно — предупреждения потенциальных и разрешения возникших конфликтов, является важнейшей.

В статье выделены элементы системы регулирования экологических конфликтов. Они образуют общую и особенную части и их перечень выглядит следующим образом. Общая часть могла бы включать в себя ряд самостоятельных институтов или групп правовых предписаний, относящихся ко всем видам экологических конфликтов. Особенная часть включает в себя нормы, регламентирующие порядки, т.е. процедуры разрешения отдельных экологических конфликтов, выделенных по тем или иным основаниям.

Автор считает, что сейчас нецелесообразно вносить предложения о совершенствовании законодательства, поскольку применительно к регулированию экологических конфликтов эти вопросы еще не обсуждались в литературе должным образом. Вместе с тем уже назрела необходимость вначале на основе определенного обсуждения выявить потребность в принятии правовых предписаний, относящихся к правовому регулированию конфликтов, затем реализовать определенную последовательность их разработки, начав, естественно, с теоретического анализа и продолжив проектированием законодательных новелл.

**Ключевые слова:** юридические конфликты, природа, публичное благо, экологическое право, публичное право, гражданско-правовая ответственность, общая теория права, экологический вред, договор на природопользование, нарушение обязательств.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.048-060

В принципе, каждое положение из принимаемых в качестве исходного реализуется при рассмотрении отдельных сторон правового регулирования экологических конфликтов. Но

в данном случае исходные положения необходимо особо сформулировать ввиду специфики данной проблематики. Кратко рассмотрим их содержание.

© Дубовик О. Л., 2016

\* Дубовик Ольга Леонидовна, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН  
elc-isl@yandex.ru  
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

**Потребность и идентификации экологических конфликтов.** Правовое регулирование экологических конфликтов должно предполагать необходимость идентификации, т.е., с одной стороны, выявления потенциальной конфликтности различного рода средств эколого-правового регулирования, применяемых в каждом случае, а с другой — установления правового характера и экологичности<sup>1</sup> каждого конфликта, что выступает в качестве условия для его признания как специфического объекта правового регулирования. Из этого вытекает и необходимость идентификации совокупности экологических конфликтов как специфического социального явления — эколого-правовой конфликтности. Эколого-правовые конфликты и экологическая конфликтность должны эмпирически, предметно выделяться из системы иных видов социального взаимодействия и иных социальных процессов. Разумеется, определение как правового характера, так и экологичности отдельного конфликта представляет собой сложную задачу. Здесь укажем лишь на важнейший, на наш взгляд, признак правового характера, юридичности конфликта, а именно — на правовую неразрешенность судьбы объекта данного конфликта.

Теоретическое значение этого исходного положения самоочевидно. Но и в сугубо практическом плане оно важно потому, что очень часто возникают конфликты, которые весьма условно можно назвать псевдоэкологическими, поскольку экологическими требованиями прикрываются иные интересы, часто экономические, политические и пр. Такая проблема идентификации конфликта, например, существовала и существует применительно к атомным реакторам, ввозу/вывозу радиоактивных отходов, в известном смысле к ряду положений Киотского протокола<sup>2</sup>.

**Потребность в приспособлении экологического права к регулированию конфликтов.** Правовое регулирование экологических конфликтов требует существования и развития такой группы правовых институтов и норм,

которые являются или могут являться релевантными и наиболее приспособленными к данному объекту правового регулирования. Иными словами, точно так же, как существуют специальные институты и нормы охраны окружающей среды в условиях, например, экологического бедствия, должны существовать правовые институты и нормы, регулирующие разрешение экологических конфликтов. Несколькими мягче говоря, этим исходным положением, в сущности, формулируется требование постоянно в содержании эколого-правовых предписаний учитывать как конфликтность правового регулирования в целом, так и природу, и специфику экологических конфликтов.

**Экологические конфликты и их правовые последствия.** Особенности отдельного экологического конфликта и их совокупности (экологической конфликтности) являются основаниями и критериями наступления разнообразных правовых последствий. Здесь также работает начало: юридический факт — правовые последствия. Поэтому для правового описания экологического конфликта, на наш взгляд, необходима специальная правовая конструкция (или конструкции), и ею может быть конструкция экологического конфликта как состава деяния. Это положение нуждается в специальном разъяснении. Каждый объект экологического права традиционно получает правовое описание, основанное на его онтологической, предметной характеристике. Есть необходимые, например представления о том, что такое земля как природный объект и природный ресурс, земельный участок или его часть. На этой основе дается правовое описание через правовые понятия категорий земель, режима охраны земель, порядка их использования, земельных сервитутов и их ограничений и т.п.

Конструкция состава деяния, имеющего, впрочем, весьма сложную поведенческую структуру, реализует, по нашему мнению, необходимость правового моделирующего отражения предметной характеристики экологического конфликта, а на этой основе — выделения

<sup>1</sup> В свое время возникла задача выявления экологичности преступлений для разделения преступных посягательств на собственность, хозяйственных преступлений и некоторых других.

<sup>2</sup> См., например: Грабб М., Вролик К., Брэк Д. Киотский протокол. Анализ и интерпретация. М., 2001; Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право / под ред. О. Л. Дубовик. М., 2007; Климатические изменения: взгляд из России / под ред. В. И. Данилова-Данильяна. М., 2003; Соловей Ю. В. Киото на пороге России. Основы системы правового регулирования выбросов парниковых газов в Российской Федерации. М., 2003.

его правовых признаков, т.е. описания на правовом языке. При этом состав экологического конфликта как деяния должен отличать его, с одной стороны, от разногласий в процессе кооперации взаимодействующих субъектов, а с другой — от правонарушений, требующих в соответствии с действующим правом публично-правового реагирования.

**Необходимость выявления правового содержания экологического конфликта.** Это исходное положение суммирует в некотором плане все остальные. Критерием признания конфликтов правовыми и, соответственно, эколого-правовыми выступает возможность применения экологического законодательства для воздействия на протекание конфликта. Здесь нет смысла анализировать, какое законодательство является экологическим и какие отношения оно регулирует<sup>3</sup>. Чрезвычайно существенна, однако, необходимость такого мониторинга состояния окружающей среды и отношения общества к ее охране и рациональному использованию, при котором в полной мере будут выявлены ситуации, релевантные экологическому законодательству, сложившиеся в ходе протекания конфликта. Другими словами, совершенно необходимы правовая оценка экологического конфликта и профессиональное выявление всех способов использования права для оптимального воздействия на него. При этом следует учитывать специфику предмета конфликта, который, как будет показано ниже, не всегда легко определяется.

**Содержание и динамика системы правового регулирования экологических конфликтов.** Эта проблематика имеет самостоятельное значение в рамках экологической конфликтологии. Собственно говоря, весь смысл выделения и разработки (научной и практической) данного направления (сферы, сегмента) экологического права и состоит в выяснении того, какие правовые средства/инструменты/меры целесообразно, эффективно или необходимо разрабатывать и использовать для разрешения и предупреждения экологических конфликтов.

**Необходимость правового регулирования эколого-правовых конфликтов** определяется приведенными характеристиками экологических конфликтов и экологической конфликтности — как развитыми в эколого-правовой литературе ранее, так и сформулированными в результате проведения данного исследования. На наш взгляд, прежде всего социальная практика и природа права убедительно доказывают необходимость использования правовых средств (в широком смысле этого слова) для разрешения экологических конфликтов в интересах общества. Хорошо известно, что в структуре любой правовой системы цель упорядочения отношений, а следовательно — предупреждения потенциальных и разрешения возникших конфликтов, является важнейшей. Она имманентно присуща природе права. Даже если понимать право как меру свободы (по В. С. Нерсесянцу), то так или иначе эта мера должна в своей основе обеспечивать социальный мир. Строго говоря, уже введение определенных правовых нормативов и режимов природопользования или режимов охраны отдельных объектов (например, особо охраняемых природных территорий — заповедников, национальных парков, природных заказников и др.) предупреждает экологические конфликты либо программирует их протекание, поскольку определяет характер экологического блага и возможность его использования, причем субъектно. Здесь, разумеется, возникает целый ряд общетеоретических проблем, которые специально не рассматриваются, но учитываются при формулировании тех или иных позиций. В частности, неявно принимаются во внимание негативные последствия избыточности правового регулирования, состоящие в возможной бюрократизации конфликтов и ослаблении позиций общественных структур по сравнению с государственными. Это наглядно видно при анализе ст. 11 и 12 Федерального закона от 19 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» в сопоставлении с нормами, регулирующими полномочия органов государственной власти и управления (как в этом За-

<sup>3</sup> Об этом очень много написано в учебной и иной литературе, включая дискуссионные вопросы о соотношении экологического и природоресурсных (если они существуют как самостоятельные, хотя и вторичные) отраслей права, самостоятельности экологического права, самостоятельности отрасли экологического законодательства и т.п. Но тем не менее ниже будет дана краткая характеристика состояния экологического законодательства и тенденций его развития именно с позиций его приспособленности к решению современных экологических конфликтов.

коне, так и в иных специальных экологических законодательных актах), а также с формулировками ранее действовавшего Закона РФ от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»<sup>4</sup>.

При определении границ и содержания правового регулирования конфликтов нужно исходить из того, что оно как таковое уже осуществляется реально, причем в широких масштабах. Это вовсе не новый проект и не новая идея. В действующей системе права, что хорошо известно, существуют целые самостоятельные правовые отрасли, институты и нормы, которые специализированы на разрешении различного рода конфликтов. Прежде всего это гражданский процесс, институты третейского разбирательства, положения о заключении сделки в уголовном процессе, по-разному развивающиеся в различных процессуальных порядках, и пр.

Выдвигаемая здесь идея состоит в том, что наряду с традиционными правовыми предписаниями в научной разработке и, по-видимому, в правотворческом развитии нуждаются правовые институты и нормы, специализированные для разрешения эколого-правовых конфликтов, адаптированные к их специфике, причем прежде всего к специфике внесудебных конфликтов этого рода.

Это можно сформулировать и несколько иначе. Правовые институты и нормы разрешения внесудебных экологических конфликтов должны быть развиты не в меньшей степени, чем отрасли права, правовые институты и нормы, регламентирующие судебный, административный и иные традиционные способы решения конфликтов.

Решение этой задачи должно с учетом существующих реалий осуществляться, таким образом, по двум направлениям. Первое предполагает использование наличного потенциала российского права, опору на действующее право, прежде всего на нормы Конституции РФ. Второе реализуется путем поиска новых правовых средств регулирования, расширяющих состав действующего экологического права. Разумеется, в основе реализации этих направлений должны лежать глубокие эколого-правовые и — шире — специально-правовые исследования. Без этого было бы неразумно вносить

предложения как о принятии специального правового акта, так и о совершенствовании того или иного законодательного акта.

**Содержание и система правового регулирования экологических конфликтов.** Их рассмотрение, предполагающее возможную полемику, является необходимой предпосылкой каждого направления оптимизации действия права в данной сфере. Анализ содержания правового регулирования представляет собой самостоятельную научно-методическую задачу и направлен на установление соотносимости правовых институтов и норм с экологическими конфликтами. Смысл построения системы правового регулирования состоит в определении логической последовательности и увязке правовых институтов и норм, обеспечивающих благоприятное или оптимальное протекание рассматриваемых экологических конфликтов. Это не связано, во всяком случае, необязательно связано, с выбором структуры какого-либо законодательного акта. Анализ подлжит именно система (подсистема) правовых норм, независимо от их локализации и юридической силы.

Предполагается, что для определения содержания и построения такой системы норм ранее уже выделены те экологические отношения и их структурные элементы, которые подлежат правовому регулированию на основе действующего права, и указаны существующие пробелы действующего права. Аналоги такого подхода распространены в экологическом праве.

Например, правовая охрана земель концентрирует в себе предписания о правовой природе данной сферы действия права, регламентацию объектов и субъектов охраны земель, право собственности, организационные и правовые средства охраны земель, ответственность за нарушение земельного законодательства. Правовая охрана земель регламентируется во многих актах — федеральных законах, Земельном кодексе РФ, подзаконных нормативных правовых актах. В них устанавливаются следующие группы мер:

- 1) мероприятия по улучшению, восстановлению или сохранению качества (например, плодородия сельскохозяйственных земель), проведение которых регламентировано в правовых актах и осуществляется с помощью различных по характеру средств, с использо-

<sup>4</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / отв. ред. О. Л. Дубовик. М., 2010.

ванием разных технологий и затратами значительных финансовых средств; их проведение влечет (может повлечь) *установление особых режимов и особых (специальных) порядков пользования*. К такого рода мерам, фактически и юридически представляющим собой специальные (и зачастую масштабные) виды деятельности, относятся:

- а) рекультивация нарушенных земель;
  - б) мелиорация;
  - в) консервация деградированных земель;
  - г) реабилитация загрязненных радионуклидами или токсичными (химическими) веществами земель;
- 2) организационно-правовые средства охраны земель, т.е. их учет, в том числе учет эталонных участков земель сельскохозяйственного назначения, деградированных, радиационно загрязненных земель, ведение государственного земельного кадастра, мониторинга земель, а в его рамках — мониторинга мелиорированных или иных земель, сертификации почв, различного рода экспертная деятельность (агрохимические, почвенные, токсикологические и иные обследования), а также (относительно условно) государственный земельный контроль;
  - 3) юридические меры, состоящие во введении ограничений и запретов на совершение действий (деятельности) при использовании земель и оказании воздействия на состояние почв, а также установление прав и обязанностей землепользователей, собственников и арендаторов земельных участков, выделение охранных зон и установление их режимов (с ограничениями и запретами);
  - 4) землеустройство, сочетающее в себе организационно-правовые и информационно-правовые меры по охране и использованию земель;
  - 5) экономико-правовые средства, наиболее ярко проявляющиеся в установлении специального — земельного — налога, сборов за предоставление информации о состоянии земель, введения платы за загрязнение земель при размещении отходов и т.п.

Попытаемся раскрыть содержание правового регулирования экологических конфликтов как совокупность элементов определенной системы.

**Элементы системы регулирования экологических конфликтов.** На наш взгляд, они образуют общую и особенную части и их перечень выглядит следующим образом.

**Общая часть.** Она могла бы включать в себя ряд самостоятельных институтов или групп правовых предписаний, относящихся ко всем видам экологических конфликтов. Рассмотрим их кратко.

*Первая группа предписаний* должна в целом определять правовую природу конфликта как особого вида противостояния по поводу экологических благ. Она должна была бы определять правовое понятие внесудебного эколого-правового конфликта, основания его признания в качестве такого конфликта и правовой оценки, виды конфликтов, в особенности применительно к процедуре их протекания, права на участие в экологических конфликтах или спорах, запреты противоправных действий, их основания. В ней следовало бы дать правовую характеристику объектов и предмета экологического конфликта, в частности общеправовое и специализированное понятие притязания на экологические блага и связанное с этим понятие самих экологических благ, основанное на конституционном понимании благоприятной окружающей среды.

*Вторая группа предписаний.* Она может охватывать нормы, регламентирующие также общие для всех экологических конфликтов права и обязанности различных их участников. В принципе эта группа предписаний может быть весьма обширной, включая в себя, в частности, конституционные права на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, а также вытекающие из конституционных прав и свобод права на использование в соответствии с ч. 3 ст. 46 Конституции РФ всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты и, соответственно, на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Она может включать адаптированные к основаниям и целям права на получение определенных услуг от субъектов экологического контроля, охраны природы и природопользования, например права на проведение экологической экспертизы или участие в ней, порядок того, что именуется доказыванием или представлением доказательств и пр.

Наконец, *третья группа предписаний* общей части могла бы регламентировать ответственность различных субъектов в связи с возникновением и разрешением экологических конфликтов. Такая необходимость возникает применительно именно к динамике конфлик-

та, а не к собственно притязанию на экологическое благо, образующее предмет этого конфликта. Нередко субъекты эколого-правовых отношений занимают неправомерную или просто противоправную позицию по отношению к конфликту, в частности не реагируют на соответствующие притязания, отказываются вести какие-либо переговоры либо, напротив, допускают незаконные действия, порой связанные с насилием. При этом, с одной стороны, именно правозащитники-экологи склонны допускать экстремальные действия, которые, по их мнению, необходимы для привлечения внимания общества к проблеме, которую они — правильно или нет — считают крайне важной. С другой же стороны, заинтересованные структуры (как публично-, так и частноправовые) могут, как показывает практика, затягивать, саботировать исполнение даже уже не вызывающего возражений решения.

**Особенная часть.** Она включает в себя нормы, регламентирующие порядки, т.е. процедуры разрешения отдельных экологических конфликтов, выделенных по тем или иным основаниям.

На наш взгляд, в качестве наиболее общего (в соответствии с распространенным в литературе подходом) следует использовать понятие процедуры или порядка процедуры. Этому понятию логически подчинены понятия статуса участника конфликта, стороны конфликта, их прав и обязанностей, позиций сторон, притязания, объекта конфликта, средств доказывания или способов аргументации притязаний, отдельных действий по разрешению конфликта, согласованного решения, исполнения решения.

Тогда особенная часть предстает как система порядков разрешения различных видов экологических конфликтов. Впрочем, это замечание относится более к содержанию особенной части, хотя и кажется подходящим для построения ее системы.

В то же время можно построить особенную часть и путем последовательного анализа элементов разрешения конфликта, охватываемых процедурами, а затем регламентировать отдельные процедуры, их виды, их специфику.

**Понятие «процедура разрешения экологического конфликта».** В правовой литературе содержатся различные понятия процедуры. Специалисты в области уголовного процесса, например, не считают это понятие достаточно информативным и не столь часто его употребляют. В иных отраслях права, особенно материальных, понятие процедуры используется чаще. Например, анализируя проблемы в области финансового права, Ю. А. Крохина использует понятие юридизированных процедур и связывает их с понятием механизма разрешения финансово-правовых конфликтов. Механизм же она определяет как систему взаимосогласованных правовых процедур (средств, способов), позволяющих выявить причины конфликта, осуществить его формализацию и идентификацию, принять адекватные меры по разрешению и последующему предотвращению противоборства субъектов финансового права. Процедура, в свою очередь, определяется ею как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий уполномоченных субъектов финансового права в целях прекращения конфликтного финансового правоотношения<sup>5</sup>. Иногда другие авторы соотносят понятие процедуры с отдельными действиями, а не их совокупностями в целом<sup>6</sup>.

По-видимому, здесь нет смысла спорить об общем определении процедуры. Применительно к эколого-правовым конфликтам далее под процедурами понимаются определенные последовательности действий и воздержания от действий, имеющие определенную степень формализации, как принятый и в определенных условиях одобряемый алгоритм протекания таких конфликтов. Так или иначе, именно процедуры позволяют обеспечить условия и полноту реализации названных выше средств разрешения конфликта, предсказуемость поведения участников конфликта и их ответственность за совершаемое. И именно процедуры как правовая категория, отражающая достаточно полно фактическую деятельность, постепенно перемещаются в центр их правового регулирования.

<sup>5</sup> Крохина Ю. А. Юридизированные процедуры в механизме разрешения финансово-правовых конфликтов // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. М., 2003. С. 85 и след.

<sup>6</sup> Смирникова Ю. Л. Юридические процедуры предотвращения конфликтов в финансово-кредитной сфере // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. С. 95—101; Бандорин Л. Е., Фокин А. В. Конфликтные вопросы правового регулирования платы за загрязнение окружающей среды // Там же. С. 148—155.

Им посвящены, что вытекает из уже сказанного, работы многих авторов — специалистов в различных отраслях права.

Так, Ю. А. Тихомиров выделяет на уровне общеправового подхода следующие виды конфликтных процедур: проведение переговоров и консультаций на основе мандата каждой стороны, создание паритетных комиссий, применение примирительных процедур для разрешения коллективного трудового спора, образование согласительных комиссий с нейтральным участником в процессе законотворчества по п. 4 ст. 105 Конституции РФ и пр., примирительно-посреднические процедуры, в частности на основе Рекомендаций Комитета министров Совета Европы государствам-членам «Об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти с частными лицами» от 5 сентября 2001 г., создание специальных комиссий, процедуры третейского разбирательства, индивидуальные и коллективные трудовые споры в соответствии с п. 4 ст. 37 «с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку», судебные споры<sup>7</sup>.

Проведенный нами анализ применительно к экологическому праву также показывает, что есть смысл в сфере охраны и использования окружающей среды прежде всего формализовать многочисленные, реально протекающие конфликты за счет выделения нескольких адаптированных типовых процедур их проведения. Применительно к конституционным конфликтам Т. М. Пряхина указывает на невозможность юридизировать их в абсолютной степени<sup>8</sup>. Это верно, но в абсолютной степени вообще ничего сделать нельзя.

К ним можно отнести примирительные процедуры с участием независимых экологических структур, решение конфликта в законо-

дательных органах с наделением инициатора конфликта особыми правами, общественные обсуждения и пр. Пока что трудно разработать достаточно полно такие процедуры. Повидимому, практика даст новый материал для оптимального нормативного регулирования. Однако и сейчас, например, привлекает внимание развитие третейских процедур, основанное на поиске взаимовыгодного, сбалансированного решения, что вполне соответствует природе конфликта.

Для показа практической значимости этого способа разрешения конфликтов можно обратиться к зарубежной практике. Так, Федеральная нотариальная палата Германии приняла Рекомендации о примирительных процедурах от 8 октября 1999 г., в которых эти примирительные процедуры рассматриваются как форма оказания юридической помощи именно в целях и в процессе разрешения конфликтов, причем в перечень выделяемых в данном случае конфликтов попадает и медиация по спорам в строительной сфере с применением публично-правовых норм<sup>9</sup>. Эти споры, как отмечает автор соответствующего раздела, нотариус Герберт Грживотц, связаны с решением многочисленных экологически значимых проблем<sup>10</sup>. При этом нотариус выступает в качестве примирительного органа, признанного Министерством юстиции земли либо от своего имени.

**Инфраструктура разрешения экологических конфликтов.** Предложения о ее создании высказывались нами неоднократно<sup>11</sup>. Именно практика, а не какие-либо, даже самые убедительные, теоретические соображения свидетельствует о том, что для реализации такого рода процедур и в силу их специфики следовало бы создавать новые или наделять соответствующими обязанностями существующие независимые структуры. Эти структуры должны быть пригодны для такого участия в разре-

<sup>7</sup> Тихомиров Ю. А. Природа и типология конфликтных процедур // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. С. 6 и след.

<sup>8</sup> Пряхина Т. М. Конституционные конфликты // Государство и право. 2004. № 11. С. 24.

<sup>9</sup> Альтернативные способы разрешения конфликтов / отв. ред. К. Грефин фон Шлиффен, Б. Вегманн. М., 2005. С. 273.

<sup>10</sup> Медиация в нотариальной практике. С. 273 и след. См. также: Бандорин Л. Е. Конфликтные вопросы при приватизации застроенных земельных участков // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. С. 156.

<sup>11</sup> Дубовик О. Л. Конституция Российской Федерации и экологические конфликты // Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / под ред. М. М. Бринчука, О. Л. Дубовик. М., 2005. С. 42; Она же. Экологическое право. М., 2009. С. 627—634.

шении конфликтов, при котором они стояли бы над ними, будучи нейтральными и представляя сбалансированные интересы страны и общества, но не интересы участников конфликта.

Далее, в рамках особенной части можно было бы расширить или конкретизировать применительно к виду и объекту конфликта, к обоснованности притязаний права независимых участников конфликта, включая содействие осуществлению прав иных его участников на получение информации, проведение экспертных и иных исследований и пр. Наконец, здесь же следовало бы регламентировать вопросы принудительного исполнения достигнутого соглашения.

На наш взгляд, правами нейтрального участия в разрешении эколого-правового внесудебного конфликта можно было бы наделить независимые экологические органы, подобные, возможно, создаваемым сейчас добровольным независимым объединениям предпринимателей и экспортеров продуктов и продукции в целях прохождения сертификации<sup>12</sup>, при обеспечении отбора действительно нейтральных медиаторов, посредников, третейских общественных судей<sup>13</sup>. Однако все вопросы, относящиеся к процедурам разрешения эколого-правовых конфликтов, требуют вначале обращения к анализу действующего законодательства, а затем формулирования предложений об изменении или дополнении действующего законодательства.

**Конституционные основы регулирования экологических конфликтов.** В основе правового регулирования экологических конфликтов, безусловно, лежит норма, содержащаяся в ст. 42 Конституции РФ, которая в данной сфере влияет как на толкование и применение иных конституционных предписаний, так и, несомненно, на толкование и применение конституционных и иных законов, а также подзаконных правовых актов. Проблема состоит в уяснении содержания, т.е. набора смыслов и значений, этой статьи применительно к воз-

никновению и разрешению экологических конфликтов, а на этой основе в получении определенных выводов, значимых в данной сфере<sup>14</sup>.

**Использование предписаний экологического и смежных отраслей права в данной сфере.** Это весьма сложная проблема, и здесь необходимо сделать несколько общих замечаний.

На наш взгляд, в данной связи приобретает особое значение принятие методики выявления и систематизации правовых норм, релевантных регулированию процесса протекания и разрешения экологических конфликтов.

В российской правовой литературе, в частности в работах по общей теории права, социологии права и экологическому праву, господствует позиция, по которой правовая система должна рассматриваться в статике и динамике, соответственно включая в себя право, правовые учреждения и правовую идеологию, а в динамике — правотворчество, правореализацию, правовое мышление, т.е. стадии, проявляющиеся или реализующиеся в практике. При этом, как многократно отмечалось, праву в целом и экологическому праву в особенности свойственна конфликтность даже в сфере правомерного поведения различных субъектов взаимодействия общества с окружающей средой. Это предполагает в нем наличие законодательных актов, содержащих релевантные к экологическим конфликтам правовые нормы и институты. В свою очередь, конфликтность права объективно проявляется в понимании и толковании правовых институтов. Наука экологического права поэтому содержит в себе большой объем методик и концептуальных положений, которые могут и должны применяться в сфере правового регулирования конфликтов. Наконец, наличие норм как институтов обычно связывается с созданием необходимых учреждений, т.е. управленческой инфраструктуры выявления и разрешения конфликтов, и внедрением необходимых оценок в соответствующие элементы правового со-

<sup>12</sup> См. об этом: Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 500—502.

<sup>13</sup> Это, безусловно, очень сложная задача, решение которой будет наталкиваться на объективные и субъективные трудности. В этом плане стоит принимать в расчет соображения Л. Кремера, высказанные им по поводу целесообразности и возможности сегодня создать специальные экологические суды. См. об этом: Дубовик О. Л., Степаненко В. С. Тенденции и перспективы развития экологического права ЕС. Рецензия на книгу: European Convention and Future. European Environmental Law / ed. J. H. Jans. Groningen : Europa Law Publishing, 2004 // Право и политика. 2005. № 1. С. 127—130.

<sup>14</sup> См.: Дубовик О. Л. Конституция Российской Федерации и экологические конфликты. С. 35.

знания. Последнее крайне важно, поскольку враждебность или безразличие к охране окружающей среды, преобладание эгоистических интересов, как показывают многочисленные исследования, способны вытеснить практику оптимального разрешения конфликтов.

С другой стороны, применительно к динамике правового регулирования экологических конфликтов существует возможность конкретизировать или адаптировать к данному объекту стадии правотворчества, процесс право-реализации, в частности путем разработки методик разрешения экологических конфликтов и повышения соответствующей мотивации его участников, прежде всего субъектов публичной власти.

С таких позиций полагаем целесообразным сделать несколько заключительных выводов.

Разрабатываемый подход отнюдь не является ни избыточным, ни только теоретическим. С гугубо практических позиций представляется очевидным:

- экологические конфликты лучше своевременно решать, чем запускать;
- для окончательного и убедительного решения конфликта необходима достаточная нормативно-правовая база, нужны общепризнанные процедуры, подготовленные кадры (как посредников, так и субъектов принятия окончательных решений);
- необходимо должное отношение общества, социального окружения, заинтересованных социальных групп и индивидов к этим конфликтам.

**О необходимости теоретико-методической разработки и последующего принятия новых правовых предписаний (норм, институтов).** На наш взгляд, сейчас нецелесообразно вносить предложения о совершенствовании законодательства, поскольку применительно к регулированию экологических конфликтов эти вопросы еще не обсуждались в литературе должным образом. Вместе с тем уже назрела необходимость вначале на основе определенного обсуждения *выявить потребность в принятии правовых предписаний*, относящихся к правовому регулированию конфликтов, затем *реализовать определенную последовательность их разработки*, начав, естественно, с теоретического анализа и продолжив проектированием законодательных новелл.

В порядке обсуждения можно внести некоторые предложения о круге предписаний, необходимых для совершенствования экологического права в данной сфере. Эти предложения относятся к инфраструктуре разрешения экологических конфликтов и к отдельным экологическим конфликтам, хотя в принципе они могут содержаться в одних и тех же законодательных актах.

**А.** Необходимо прежде всего технически определить упомянутые выше понятия, описывающие правовой экологический конфликт, включая, в частности, определение собственно эколого-правового конфликта, участников конфликта, законного предмета экологического конфликта применительно к различным субъектам взаимодействия с окружающей средой и пр. Это никак не противоречит действующему праву, а, напротив, на него опирается. Так, одна из правовых конструкций, описывающих объект правового экологического конфликта, содержится в ст. 42 Конституции РФ, устанавливающей право каждого на благоприятную окружающую среду, в ст. 72 Конституции РФ, определяющей в п. «д» предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ в других предписаниях Конституции, конституционных и иных законов. В том, что понятие совместного ведения описывает потенциальный объект именно правового конфликта, сомнений мало. По существу, это признают и конституционалисты. Так, академик О. Е. Кутафин отмечал, что, хотя принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации регламентируется соответствующим законом, всё же статус земли, недр, вод и пр. определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации<sup>15</sup>.

**Б.** Следует дополнить и конкретизировать правовые основания участия отдельных субъектов в определенных процедурах разрешения конфликтов, имея в виду, что в некоторой части такое регулирование содержится в действующих процессуальных предписаниях и является в целом достаточным.

**В.** Целесообразно более полно определить обязанности субъектов публичной власти в случаях возникновения конфликтов и устано-

<sup>15</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2003 С. 513.

вить для них различные виды ответственности за уклонение от разрешения конфликтов.

Г. Следует установить правила принятия решений относительно объекта конфликтов и принципы, на которых эти решения должны базироваться. Эта задача имеет процессуальное и материальное содержание.

**Практика ЕС в области предупреждения и разрешения экоконфликтов.** Реализация принципа «загрязнитель платит» предполагает включение расходов за предотвращение загрязнения окружающей среды в стоимость продукции и, соответственно, в ряде случаев ее утилизации, т.е. фактически перекладывает расходы на потребителя, что само по себе противоречит смыслу данного принципа. В литературе (зарубежной и отечественной) он трактуется следующим образом: «Этот принцип необходимо понимать так, что в основном платит за причинение вреда тот, кто за него ответственен, т.е. платить должен не налогоплательщик. Иными словами, данному принципу предшествует экономическая идея интернационализации расходов извне: только если причинитель вынужден платить за расходы, вызванные причиненными им вредными воздействиями, у него возникает мотивация предотвращать эти расходы, уменьшать выбросы в окружающую среду»<sup>16</sup>. Далее Л. Кремер отмечает два важных момента. Первый: во многих случаях (загрязнение морей, смог в мегаполисе и пр.) причинитель неопределим. Это приводит к тому, что с вредными воздействиями на окружающую среду борются либо государственные органы, либо никто. Второй: этот принцип, закрепленный в ч. 2 ст. 174 Договора об учреждении ЕС, не указывает, кто именно этот причинитель (загрязнитель), кто должен платить — производитель или потребитель. В завершение он делает вывод: «Принцип причинителя (т.е. загрязнитель платит. — О. Д.) в своей основе есть экономический принцип распределения расходов, а не правовой»<sup>17</sup>.

Этот вывод подтверждается анализом не только европейского, но и российского законодательства. Специалистам, да и другим заинтересованным лицам, хорошо известна история внедрения принципа «загрязнитель платит» в отечественное экологическое право, избыточная, как и многое другое в нашей правовой действительности, крутыми и драматическими поворотами (кстати, порождающими либо отражающими экологические конфликты).

Решение о необходимости применять этот принцип было сформулировано, наряду с прочими революционными для нашей страны экологическими политическими решениями, в знаменитом постановлении Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>18</sup>. Постепенно он внедрялся в жизнь в виде платы за сбросы, выбросы и размещение отходов (постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 № 632 и конкретизирующий его приказ Минэкологии России от 27 января 1992 г. в ред. от 18 августа 1993 г. № 03-15/65-4400, установивший базовые нормативы платы за загрязнение окружающей среды). Плата была оспорена в Верховном Суде РФ<sup>19</sup> и на протяжении некоторого времени данный принцип в РФ не реализовывался. После принятия постановления Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» система платежей была несколько преобразована, порядок определения размеров платы за загрязнение окружающей среды в основном сохранен и обеспечена реализация принципа «загрязнитель платит». Так, изменена общая правовая оценка деятельности в сфере реализации данного принципа: плата исчисляется и взимается за «негативное воздействие на окружающую среду», а не за

<sup>16</sup> Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 138.

<sup>17</sup> Указ. соч. С. 139.

<sup>18</sup> СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

<sup>19</sup> См.: решение Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ 03-49, приказ МПР России от 12 апреля 2002 г. № 187 (признавший недействующими некоторые нормативные правовые акты по оплате за загрязнение окружающей среды), а также инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей среды, утвержденные приказом Минприроды России от 26 января 1993 г., которые были признаны действующими определением Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О.

ее загрязнение. Сократился список веществ, за выбросы и сбросы которых взимается плата: по веществам, сбрасываемым в водные объекты, со 198 до 142. Размеры платы несколько увеличились<sup>20</sup>. Возникли коллизии с иными нормативными правовыми актами и даже нормами федеральных законов, в частности бюджетным и налоговым законодательством РФ. Действующим законодательством не предусмотрен правовой механизм корректировки платежей в сторону их уменьшения, в том числе не предусматривается перечень природоохранных мероприятий, финансирование которых может быть зачтено в счет платы за негативное воздействие на окружающую среду. Нормы, закрепленные в п. 5 ст. 16.3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды», предусматривающие освобождение от платы в случае применения наилучших доступных технологий, будут введены в действие с 1 января 2020 года (ст. 1 ФЗ от 21.07.2014 № 219 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Е. А. Лобанова в этой связи пишет: «Плата за негативное воздействие на окружающую среду носит скорее фискальный характер, чем стимулирующий, а значит — не отвечает в полной мере своему целевому и стимулирующему назначению»<sup>21</sup>. Далее она вновь подчеркивает, что этот институт уже давно не выполняет стимулирующую функцию, ссылаясь на экспертные оценки, согласно которым наносимый окружающей среде загрязнением ущерб ежегодно в масштабах России составляет 230—250 млрд руб., что просто несопоставимо с суммами платы за негативное воздействие на окружающую среду (так, на ГК «Норильский никель» экологические платежи за загрязнение окружающей среды в 2002 г. составляли 1,5 млрд руб. при налоге на прибыль 9,1 млрд руб., налоге на добычу полезных ископаемых — 4,5 млрд руб., экспортных таможенных платежах — 4,6 млрд руб.<sup>22</sup> Здесь также возникает сложный экологический конфликт. Сопоставление приведенных

сумм налоговых платежей показывает явную несоразмерность между платами за воздействие на окружающую среду, которые должны использоваться на восстановление состояния и качества окружающей среды (равно как в принципе и платы за пользование невозобновимыми природными ресурсами) и иными налогами, хотя источник их получения один и тот же — пользование окружающей средой. Более того, в литературе отмечается существенный недостаток платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды: внесение таковой природопользователем позволяет ему продолжать загрязнение, т.е. является индульгенцией и означает легитимации правонарушающего поведения, подрывает идею неотвратимости юридической ответственности за загрязнение окружающей среды.

Опыт некоторых стран показывает, что возникающие при реализации принципа «загрязнитель платит» экологические конфликты вполне преодолимы. Так, на протяжении многих лет ответственность за утилизацию отходов целиком и полностью несло Правительство Нидерландов. Общественные организации наблюдали за этим, а расходы возлагались на налогоплательщиков через специальные сборы за загрязнение окружающей среды. Но в результате принятия ряда Директив ЕС (об автомобилях с истекшим сроком давности и об отходах электро- и электронного оборудования) в Нидерландах был реализован принцип ответственности производителей, который изменил традиционный подход и возложил практически исключительную ответственность на производителей за утилизацию своей продукции. Ныне именно они несут все бремя ответственности за переработку отходов. Это заставляет производителей создавать продукцию, стоимость утилизации которой максимально низка, а также обеспечивать возможность ее повторного использования. В результате создана эффективная система стимулирования индустрии в области создания экологически ориентированных долгосрочных программ, во-первых,

<sup>20</sup> Е. А. Лобанова, например, отмечает, что существенное увеличение ставок (нормативов) платы произошло в отношении ряда тяжелых металлов, что, по ее мнению, абсолютно справедливо. Но в целом судить о том, насколько установленные суммы велики и обременительны для природопользователя (загрязнителя), надо в каждом конкретном случае (см.: Лобанова Е. А. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: современное состояние // Экология производства. 2005. № 4. С. 14).

<sup>21</sup> Лобанова Е. А. Указ. соч. С. 17.

<sup>22</sup> Указ. соч. С. 15, 17.

а во-вторых, создана юридическая база, позволяющая дифференцировать организацию и деятельность структур по утилизации отходов. Согласно предписаниям Распоряжений об утилизации «белой» и «коричневой» продукции и об утилизации батареек соответствующие структуры могут быть образованы на добровольных, обязательных по закону и смешанных началах, быть коллективными и индивидуальными. Производители зачастую принимают на себя ответственность добровольно, что влечет за собой дополнительные расходы. Но создание собственных схем по утилизации отходов на добровольной основе в то же время ограждает производителей от применения к ним обязательных схем, которые в большинстве случаев означают значительно большие затраты (отметим, что одновременно гасят конфликт, так сказать, в зародыше). Теперь в этой стране активно функционируют добровольные структуры по утилизации таких видов отходов, как автомобили с истекшим сроком службы, картон, бумага, элементы пластиковой облицовки, ПВХ-труб, опасные отходы фотолабораторий. В то же время параллельно действует система обязательных схем, например для

таких опасных отходов, как автомобильные шины, батарейки, «белая» и «коричневая» продукция. Смешанные схемы, объединяющие как законодательное регулирование, так и заключение добровольных соглашений, действуют, например, для утилизации сельскохозяйственной пленки и упаковки отходов<sup>23</sup>.

Вопросы соотношения и приоритетности норм международного, европейского (ЕС) и национального (государств — членов ЕС) экологического права при их применении вызывают не только очень острые споры среди ученых, но и межгосударственные конфликты. Особенно часто Европейская комиссия сталкивается с этим в случаях, когда государства — участники ЕС пытаются применить национальное законодательство<sup>24</sup>. Л. Кремер в своих работах<sup>25</sup> и в деятельности на посту руководителя Генеральной дирекции по вопросам экологии (Директива по охране окружающей среды) Еврокомиссии неоднократно предлагал соответствующие решения конфликтов такого рода. Для России также необходимо учитывать реакцию других государств и международного сообщества в случаях недостаточного следования международным экологическим принципам и правилам.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Грабб М., Вролик К., Брэк Д. Киотский протокол. Анализ и интерпретация. — М.: Наука, 2001.
2. Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право / под ред. О. Л. Дубовик. — М., 2007.
3. Дубовик О. Л., Степаненко В. С. Тенденции и перспективы развития экологического права ЕС. Рецензия на книгу: European Convention and Future. European Environmental Law / ed. J. H. Jans. — Groningen: Europa Law Publishing, 2004 // Право и политика. — 2005. — № 1. — С. 127—130.
4. Климатические изменения: взгляд из России / под ред. В. И. Данилова-Данильяна. — М., 2003.
5. Комментарий к Конституции Российской Федерации. — М., 2003.
6. Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / отв. ред. О. Л. Дубовик. — М., 2010.
7. Крохина Ю. А. Юридизированные процедуры в механизме разрешения финансово-правовых конфликтов // Процедуры преодоления конфликтов в экономике. — М., 2003.
8. Лобанова Е. А. Плата за негативное воздействие на окружающую среду: современное состояние // Экология производства. — 2005. — № 4.
9. Пряхина Т. М. Конституционные конфликты // Государство и право. — 2004. — № 11.
10. Соловей Ю. В. Киото на пороге России. Основы системы правового регулирования выбросов парниковых газов в Российской Федерации. — М., 2003.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

<sup>23</sup> См.: Никишина Т. В., Степаненко В. С. Экологическая политика Нидерландов: ответственность производителя // Экология производства. 2005. № 4. С. 69—74.

<sup>24</sup> См.: Дубовик О. Л. Европа и окружающая среда. Юбилейный сборник юридических публикаций в честь Людвиг Кремера / под ред. М. Онида // Государство и право. 2005. № 6. С. 120—123.

<sup>25</sup> См.: Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Указ. соч.; Krämer L. Europäisches Umweltrecht in der Rechtsprechung des EuGH: dargestellt anhand von 50 Urteilen. Wien, 2002.

## LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL CONFLICTS: SOME BASIC PROVISIONS

**DUBOVIK Olga Leonidovna** — Doctor of Law, Professor, Chief Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences  
elc-isl@yandex.ru  
119019, Russia, Moscow, ul. Znamenka, d. 10.

**Review.** Based on the provisions of the theory of public law and taking into consideration the specific character of nature as a public good, the article provides a theoretical justification of separating ecological responsibility as an independent type of legal responsibility. The author proves that peculiarities of a certain environmental conflict and their combination (proneness to environmental conflict) are the reasons and criteria of incurring deferent legal effects. He also considers that an opportunity to apply environmental legislation to influence an environmental conflict essentially constitutes the criterion for recognizing the conflict as legal and, consequently, environmental and legal.

The author demonstrates the necessity of legal regulation of ecological and legal conflicts. It is determined by given characteristics of environmental conflicts and proneness to environmental conflicts that have already been described in environment law literature and that have been developed as a result of current research. In the author's opinion, the social practice and the nature of law convincingly prove the necessity to employ legal means (in the broad sense of this word) to resolve environmental conflicts in the public interest. It is well known that the objective of the structure of any legal system to regulate relations and, therefore, to prevent potential and resolve existing conflicts is the most important.

The article identifies the elements of the system that settle environmental conflicts. They form the General and Special Part and they can be enumerated as follows. The General Part might include a number of separate institutions or groups of legal prescriptions and instructions related to all types of environmental conflicts. The Special Part provides for regulations governing mechanisms, i.e. procedures of resolving individual environmental conflicts separated for various reasons.

The author believes that now it would be inappropriate to amend the existing legislation as, with regard to the regulation of environmental conflicts, these issues have not been properly discussed yet. However, the time is ripe for, first, identifying, on the basis of a thorough discussion, the need to adopt regulations governing the settlement of environmental conflicts in accordance with the law, and, then, to implement a certain sequence of their development starting with theoretical analysis and proceeding to drafting new laws.

**Keywords:** legal liability, nature, public good, environmental law, public law, civil law responsibility, theory of law, environmental damage, agreement on exploitation of natural resources, violation of obligations.

## BIBLIOGRAPHY

1. Grubb M., Vrolik K., Brack D. The Kyoto Protocol. Analysis and interpretation. M.: Nauka, 2001.
2. Dubovik O.I., Kremer L., Lübbe-Wolff G. Environmental Law / Ed. by O.L. Dubovik. M., 2007.
3. Dubovik, O.L., Stepanenko, V.S. Tendencies and perspectives in the development of EU Environmental Law / Book Review: European Convention and Future. European Environmental Law. Ed. J.H.Jans, Groningen: Europa Law Publishing. 2004 // Law and Politics, 2005, N.1. Pp. 127-130.
4. Climate changes: The view from Russia / Ed. by V.I. Danilov-Danilyan. M., 2003.
5. The Commentary to The Forest Code of the Russian Federation M., 2003.
6. Commentary to the Federal Law "On Environmental Protection" / Ed. by O.L. Dubovik. M., 2010.
7. Krokhtina, Y.A. Juridified procedures in the mechanism of resolving financial law disputes // Procedures of overcoming disputes in economy. M., 2003.
8. Lobanova, Y.A. The fee for negative impact on the environment: the current state // Production Ecology. 2005. N. 4.
9. Pryakhina, T.M. Constitutional conflicts // The State and Law, 2004, N. 11.
10. Solovey, Y.V. Kyoto at the threshold of Russia. Fundamentals of the system of legal regulation of greenhouse gases emissions in the Russian Federation. M., 2003.

В. Б. Агафонов\*

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ

**Аннотация.** Статья посвящена теоретическим аспектам правового обеспечения охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами. По результатам анализа законодательства выделяются теоретические особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами как специального вида природоохранной деятельности. Особенности данной деятельности обуславливаются сложным характером соответствующих правоотношений, проявляющихся:

- 1) в особенностях природного объекта, подлежащего охране;
- 2) специальных требованиях законодательства, предъявляемых к содержанию проектной документации на пользование недрами, и к субъектам права пользования недрами;
- 3) особом порядке предоставления участков недр в пользование;
- 4) специфике природоохранных мероприятий, установленных действующим законодательством.

На основе исследования наиболее проблемных теоретических аспектов толкования понятия «безопасность», а также анализа соотношения экологической безопасности с иными видами безопасности выявляется специфика обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, обуславливаемая потенциальной экологической опасной деятельностью производственных объектов, связанных с использованием недрами, для окружающей среды и здоровья человека.

Формулируется понятие экологически опасной деятельности в сфере недропользования, приводится классификация данной деятельности по критерию возможных негативных последствий для окружающей среды и здоровья человека, доказываются необходимость введения дополнительных коэффициентов, которые должны влиять на порядок отнесения производственных объектов, связанных с использованием недрами, к тому или иному классу опасности, а также обосновывается предложение о необходимости учета требований в сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в документах государственного стратегического планирования.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, недропользование, законодательство, экологически опасная деятельность.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.061-081**

**В** теории экологического права научный подход к пониманию охраны окружающей среды как определенного вида деятельности по реализации экологической функции государ-

© Агафонов В. Б., 2016

\* Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) kafedra120006@yandex.ru 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ства сложился достаточно давно, был убедительно доказан видными представителями эколого-правовой науки советского периода<sup>1</sup> и развит в многочисленных современных научных исследованиях<sup>2</sup>.

Например, по мнению М. М. Бринчука, «сохранение экологической функции государства не сводится лишь к охране природы — оно гораздо шире. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов, включая в ее содержание деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также деятельность, направленную на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения, на охрану окружающей среды от деградации, охрану и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»<sup>3</sup>.

В свою очередь, как справедливо отмечала О. Л. Дубовик, «для системной характеристики процесса охраны окружающей среды необходимо выделение тех составных частей структуры данного процесса, которые определяют границы и содержание эколого-охранительной деятельности»<sup>4</sup>. По ее мнению, «природоохранительный процесс, выступающий как воплощение данной природоохранительной функции государства, включает в себя следующие составные части: субъекты охраны окружаю-

щей среды (управляющая подсистема); природоохранительную деятельность; объекты охраны окружающей среды»<sup>5</sup>.

Таким образом, особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами как определенного вида природоохранной деятельности представляется целесообразным выделять посредством исследования специфики институционального содержания трех основных элементов соответствующих правоотношений, взятых во внутрисистемной связи и взаимодействии.

К данным элементам следует отнести специфический комплексный объект охраны окружающей среды при пользовании недрами, особенности субъектного состава, на который законодательно возложена обязанность по охране окружающей среды при пользовании недрами, и непосредственно особенности содержания правоотношений, составляющих субъективные права и юридические обязанности.

В соответствии с законодательством о недрах в качестве объектов пользования недрами выступают индивидуализированные используемые участки недр, представляющие собой геометризованные блоки недр и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, в совокупности составляющие государственный фонд недр. Согласно статье 2 Закона РФ «О недрах» «владение, пользование и распоряжение государственным фондом

<sup>1</sup> См.: Колбасов О. С. Экология, политика, право. Правовая охрана природы. М., 1976. С. 29 ; Кравченко Ю. Б. Охрана окружающей природной среды как функция Советского государства. Л., 1978. С. 24 ; Гирсов Э. В. Система «общество — природа» (проблемы социальной экологии). М., 1976. С. 21 ; Петров В. В. Конституционные основы охраны природы в СССР и проблемы совершенствования советского природоохранительного законодательства в условиях научно-технического прогресса // Научно-технический прогресс и правовая охрана природы / под ред. В. В. Петрова. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1978. С. 30 ; Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 279 ; Петров В. В. Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды : учебник / под ред. В. В. Петрова. М. : Юрид. лит., 1988. С. 22.

<sup>2</sup> См., например: Кушнарченко И. А. Перспективы усиления экологической функции государства и права [рукопись депонирована в ИНИОН РАН]. М., 2000. С. 2—3 ; Вершило Н. Д. Экологическая функция Российского государства в контексте устойчивого развития // Экологическое право. 2005. № 4. С. 11—12 ; Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. 2012. № 6. С. 9—14.

<sup>3</sup> Бринчук М. М. Экологическая функция российского государства: проблемы реализации // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конференций. Вып. 3 / сост.: А. К. Голиченков, И. А. Игнатьева, А. О. Миняев ; под ред. проф. А. К. Голиченкова. М. : Тиссо, 2002. С. 8.

<sup>4</sup> Дубовик О. Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М. : Наука, 1984. С. 17.

<sup>5</sup> Дубовик О. Л. Указ. соч. С. 18.

недр в пределах территории Российской Федерации в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации осуществляются совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации», т.е. понятие «государственный фонд недр» в данной статье фактически отождествляется с понятием «недра».

Юридическое понятие «недра» определяется в преамбуле Закона РФ «О недрах» как «часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения». С хозяйственной точки зрения для пользователя недр имеют значение не сами недра, а используемые или предназначенные для использования ресурсы недр, к которым относятся содержащиеся в недрах полезные ископаемые, пространства и пустоты недр, используемые в различных целях (подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подземные хранилища газа, метрополитен), энергетические и иные ресурсы (подземные воды, тепловая энергия, используемая в виде термальных вод и т.д.).

Таким образом, непосредственным объектом охраны окружающей среды при пользовании недрами являются недра (государственный фонд недр, включая как используемые, так неиспользуемые участки), вместе с тем вопрос о том, каким образом рассматривать недра в качестве объекта охраны — как один из компонентов природной среды, как природный объект или как природный ресурс, — является дискуссионным и требует отдельного правового анализа.

Понятия компонентов природной среды, природного объекта и природного ресурса содержатся в статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Согласно ему под компонентами природной среды понимаются «земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле», под природным объектом — «естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства»,

а под природным ресурсом — «компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность».

Анализируя законодательство о недрах, следует сделать однозначный вывод о том, что недра в Российской Федерации охраняются как один из компонентов природной среды, вне зависимости от того, могут ли они быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления или нет, основываясь на базовом конституционном принципе, содержащемся в статье 9 («земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»).

Подтверждением данному выводу служат закрепленные в статье 23 Закона РФ «О недрах» требования по соблюдению установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами, за нарушение которых установлена юридическая ответственность.

С другой стороны, анализ статьи 2 данного Закона во взаимосвязи с положениями статьи 9 Конституции РФ оставляет ряд нерешенных теоретических вопросов, вместе с тем несколько выходящих за сферу действия настоящего исследования, в частности, что значит «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» и каким образом обеспечиваются «интересы народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации при владении, пользовании и распоряжении недрами».

В соответствии с преамбулой Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно Конституции РФ, «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации».

Таким образом, следует предположить, что используемая в статье 2 Закона РФ «О недрах» формулировка в понятие «интересы народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации» включает, помимо прочих, и право граждан на благоприятную окружающую среду, которое достигается посредством обеспечения сбалансированного решения социально-экономических задач с учетом значимости ресурсов недр для экономики Российской Федерации с одновременным сохранением благоприятной окружающей среды и природных ресурсов, в первую очередь ресурсов недр, в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений.

Объектом охраны окружающей среды при пользовании недрами также является индивидуально определенный участок недр, имеющий верхнюю и нижнюю границы по глубине, а также площади, соотносимой с площадью поверхности земли (горный отвод) или без ограничения по глубине (геологический отвод).

Согласно статье 7 Закона РФ «О недрах» участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья.

Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения положительного заключения на него государственной экспертизы, согласования проекта в соответствии со статьей 23.2 Закона РФ «О недрах» документы, определяющие уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами, ведомостью координат угловых точек), включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части. Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией, и любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

В свою очередь, статус геологического отвода может быть присвоен участкам недр, предоставляемым для геологического изучения

без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых). В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр, при этом их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

Объектом охраны при пользовании недрами также является сама окружающая среда, включающая совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Подтверждением данному выводу служит закрепление в законодательстве о недрах норм, предусматривающих возможность введения ограничений или запретов на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды (ст. 8 Закона РФ «О недрах»), обязанности пользователя недр по приведению горных выработок и буровых скважин при полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды (ст. 26), и др.

Помимо этого объектом охраны окружающей среды при пользовании недрами являются также отдельные компоненты природной среды, которые могут быть загрязнены или нарушены каким-либо иным образом в результате данного вида хозяйственной деятельности, однако принцип экосистемного регулирования экологических отношений, основанный на «взаимодействии нормативных правовых актов отраслей законодательства об окружающей среде и проявляющийся в том, что каждая из этих отраслей в отдельности (земельное, водное, лесное, горное и т.д.) и все они вместе должны учитывать взаимосвязь природных объектов и влияние каждого из них на состояние других»<sup>6</sup> в законодательстве о недрах, за исключением вопросов охраны земель посредством подготовки проекта рекультивации, фактически не учитывается.

Как отмечал М. М. Бринчук, «экосистемный подход к регулированию экологических отношений особенно удобно и важно реализовывать в рамках комплексного природопользования применительно к предприятиям и иным объектам, одновременно оказывающим не-

сколько видов вредных воздействий, в том числе использующих природные ресурсы»<sup>7</sup>, что в полной мере относится и к сфере недропользования. Вместе с тем по отношению к иным компонентам окружающей среды абзац 5 статьи 1 данного Закона содержит бланкетную норму, согласно которой «отношения, связанные с использованием и охраной земель, водных объектов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации», в которых особенности охраны отдельных компонентов окружающей среды при пользовании недрами напрямую не выделены.

Весьма важным для выявления особенностей охраны окружающей среды при пользовании недрами является также выявление специфики субъектного состава, на который законодательно возложены обязанности по охране окружающей среды при осуществлении данного вида хозяйственной деятельности (ст. 22, 23 Закона РФ «О недрах»).

В первую очередь к ним относятся субъекты хозяйственной деятельности — пользователи недр, что во многом обусловлено существующим в настоящее время административно-правовым режимом пользования недрами, основанным на неравенстве участвующих субъектов, сохранении преобладающей функции государства в предоставлении права пользования участками недр и осуществлении в связи с этим контрольно-надзорной деятельности специальными контролирующими государственными органами за соблюдением пользователями недр требований законодательства.

Непосредственно субъектный состав права пользования недрами может существенно варьироваться в зависимости от непосредственного вида пользования недрами, а также от участка недр, предоставляемого в пользование. По общему правилу, согласно статье 9 Закона РФ «О недрах», пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

В свою очередь, на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории РФ и простирающихся на ее континентальный шельф, пользователями недр могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем 5 лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50 % (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Пользователями недр также могут быть собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков, которые согласно статье 19 Закона РФ «О недрах» имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Помимо пользователей недр субъектами охраны окружающей среды также являются уполномоченные органы государственной власти преимущественно федерального уровня, осуществляющие функции по выработке государственной политики в области охраны окружающей среды, принятии нормативных правовых актов, осуществлении государственного надзора за их исполнением, а также реализации иных функций государственного экологического управления.

Третьим анализируемым элементом содержания охраны окружающей среды при пользовании недрами является выявление специфики

<sup>6</sup> См.: Краснов Н. И. Некоторые вопросы развития современной науки земельного права // Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. С. 27.

<sup>7</sup> Бринчук М. М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. 2002. № 5. С. 3.

содержания правоотношений, составляющих субъективные права и юридические обязанности.

В первую очередь следует отметить особый характер и условия возникновения соответствующих правоотношений. Согласно статьям 10.1, 11 Закона РФ «О недрах» доминирующим условием возникновения правоотношения, в отличие от иных сфер природоресурсного законодательства, является предоставление участков недр в пользование на основании решения уполномоченного органа, перехода права пользования участком недр, вступившего в силу соглашения о разделе продукции, заключения государственного контракта на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), оформленное специальным государственным разрешением в виде лицензии.

В свою очередь, содержание правоотношений, составляющих субъективные права и юридические обязанности, определяется с учетом непосредственного вида пользования недрами, добываемого полезного ископаемого и выражается в безусловной обязанности пользователей недр обеспечить соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны окружающей среды как единой экосистемы, а также отдельных компонентов природной среды — недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами.

В целом по результатам анализа действующего законодательства необходимо выделить следующие особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами как специального вида природоохранной деятельности, позволяющие отграничить его от деятельности по охране окружающей среды при пользовании иными природными компонентами.

**1. Охрана окружающей среды при пользовании недрами обеспечивается:**

— посредством выполнения требований по рациональному использованию недр. Указанные требования в общем виде установлены пунктами 2—6 статьи 23 Закона РФ «О недрах» и предусматривают обязанности пользовате-

лей недр по обеспечению полноты геологического изучения, рационального комплексного использования недр, проведению опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых; по проведению государственной экспертизы и государственного учета запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых; по обеспечению наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов и т.д.

Данные эколого-правовые требования конкретизируются в технических проектах разработки месторождений полезных ископаемых и в иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр на всех стадиях ведения работ. Таким образом, требования по обеспечению рационального использования недр непосредственно начинают реализовываться с момента подготовки пользователем недр технического проекта и иной проектной документации, связанной с использованием недрами, и прекращаются с момента внесения сведений о прекращении права пользования недрами в государственный реестр лицензий после завершения процедуры консервации и ликвидации.

Согласно статье 23.2 Закона РФ «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляются в соответствии с утвержденными техническими проектами, цель которых заключается в разработке обоснованных технических и технологических решений, обеспечивающих выполнение условий пользования участком недр, рациональное комплексное использование и охрану недр, а также выполнение требований законодательства Российской Федерации о недрах<sup>8</sup>.

В свою очередь, работы по геологическому изучению недр, поискам, разведке месторождений полезных ископаемых, осуществляемые

<sup>8</sup> См.: Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утв. постановлением Правительства РФ от 3 марта 2010 г. № 118 // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100.

за счет средств федерального бюджета и иных средств, согласно статье 36.1 Закона РФ «О недрах» также проводятся в соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами, экспертиза которых проводится в федеральном органе управления государственным фондом недр или его территориальном органе за счет средств пользователей недр;

— посредством выполнения требований по охране недр, которые условно разделяются на требования по охране недр в процессе пользования недрами и превентивные меры по охране недр.

К общим требованиям по охране недр в процессе пользования недрами следует отнести нормы пунктов 1, 7—10 статьи 23 Закона РФ «О недрах», предусматривающие соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами; охрану месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод; соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях.

Превентивные меры по охране недр предусматривают осуществление государственного мониторинга состояния недр в рамках ведения единой системы государственного экологического мониторинга, который может осуществляться и без предоставления участка недр в пользование; охрану участков недр, представляющих научную или культурную ценность, а также установление юридической ответственности за несоблюдение порядка предоставления участков недр в пользование и за самовольное пользование недрами.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

Дискуссионным является вопрос, можно ли рассматривать в качестве исключительно охранительной нормы предусмотренный статьей 2.2 Закона РФ «О недрах» федеральный фонд резервных участков недр, поскольку он формируется «в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр», т.е. носит скорее экономический, а не природоохранный характер, хотя и направлен на «обеспечение сохранности стратегических видов полезных ископаемых для будущих поколений», что в целом, с одной стороны, можно отнести к мероприятию по охране недр, а с другой стороны, формирование данного фонда можно рассматривать и как средство обеспечения будущей конкурентоспособности Российской Федерации на мировых рынках энергоносителей;

— посредством выполнения требований специальных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды. Например, абзац 3 статьи 7 Закона РФ «О недрах» предусматривает получение положительного заключения государственной экспертизы на технический проект разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, что обуславливает необходимость учета требований Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»<sup>9</sup>, Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ<sup>10</sup>, а также ряда иных нормативных правовых актов;

— посредством выполнения требований по охране отдельных компонентов природной среды при пользовании недрами. Пунктом 7 статьи 22 Закона РФ «О недрах» установлена обязанность пользователей недр обеспечить соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами.

2. Юридическое оформление права пользования недрами неизбежно влечет необходимость предоставления пользователю недр соответствующего земельного участка, поскольку

без одновременного использования земельного участка невозможно использовать и участки недр, вследствие чего «в общей системе сложного фактического состава, с которым законодательство связывает возникновение права пользования недрами, земельный отвод занимает особое место»<sup>11</sup>. Непосредственная связь недр с земельными участками требует законодательного закрепления мероприятий по охране земель при пользовании недрами непосредственно в законодательстве о недрах.

В частности, действующим законодательством предусматриваются дополнительные эколого-правовые требования при использовании земельного участка для целей пользования недрами. Обязательным условием предоставления земельного участка для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, является утверждение проекта таких работ, а если работы связаны с нарушением почвенного слоя — проекта рекультивации соответствующих земель или проекта восстановления ранее нарушенных земель. Помимо вышеуказанных процедур пользователи недр обязаны выполнять требования части 1 статьи 13 ЗК РФ, содержащей перечень мероприятий, которые обязаны проводить все правообладатели земельных участков и включить данные мероприятия в состав разрабатываемой проектной документации на пользование недрами.

К таким мероприятиям относятся все мероприятия по охране земель, направленные на сохранение почв и их плодородия, защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения и от других негативных (вредных) воздействий.

**3.** Специфика охраны окружающей среды при пользовании недрами обусловлена принципом государственной собственности на недра, закрепленным в статье 1.2 Закона РФ «О недрах», согласно которому «недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государствен-

ной собственностью. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами».

Согласно требованиям действующего законодательства о недрах участок недр, по которому прекращено право пользования недрами и действие лицензии, переходит в нераспределенный фонд недр с последующим представлением его в пользование в соответствии с законодательством РФ. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Это, в свою очередь, обуславливает особый порядок предоставления участков недр в пользование. Согласно статье 11 Закона РФ «О недрах» предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Также лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части.

<sup>11</sup> См.: Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами // Избранные труды. Алматы, 2010. Т. 1. С. 222.

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами, определяемые особенностями соответствующих правоотношений, заключающиеся в специфике деятельности уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также специальных субъектов (пользователей недр), осуществляемой в соответствии с требованиями технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, направленной на снижение последствий негативного воздействия объектов горнодобывающей промышленности на окружающую среду, недра и иные компоненты природной среды, на обеспечение рационального комплексного использования полезных свойств недр, сохранение и восстановление природной среды.

Следует отметить, что в приведенной выше формулировке целенаправленно не были включены вопросы обеспечения экологической безопасности, что во многом обуславливается спецификой законодательства о недрах, в которых содержание охраны недр и окружающей среды при пользовании недрами не тождественно обеспечению безопасности недропользования. Данный фактор обуславливает необходимость выявления специфики экологической безопасности при пользовании недрами.

Понятие «экологическая безопасность» является одним из самых сложных и дискуссионных в науке экологического права, в связи с чем, характеризуя специфику экологической безопасности при пользовании недрами, в первую очередь следует выделить наиболее проблемные теоретические аспекты толкования общего понятия «безопасность».

Во-первых, необходимо констатировать отсутствие специального нормативного правового акта, в котором бы определялось понятие «безопасность». До вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>12</sup> данное понятие содержалось в

статье 1 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»<sup>13</sup>, согласно которой под безопасностью понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, однако в настоящее время данный закон утратил силу.

Кроме того, в ранее действовавшем Законе также приводилось понятие «жизненно важные интересы», под которыми понимались «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства», а также понятие «угроза безопасности», представляющая собой «совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства».

В действующем Федеральном законе «О безопасности» понятийный аппарат как таковой отсутствует, статья 1 данного Закона ограничивается лишь перечислением основных составляющих национальной безопасности, в частности «безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации». Отметим также, что в ранее действовавшем Законе «О безопасности» были обозначены основные виды национальной безопасности, к которым относилась «государственная, конституционная, оборонная, международная, экономическая, общественная, экологическая, жизни населения, информационная безопасность», раскрывались объекты безопасности, к которым относились «личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность», а также перечислялись субъекты обеспечения безопасности, основным из которых признавалось «государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей».

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537<sup>14</sup>, под национальной безопасностью по-

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>13</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769. Утратил силу.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

нимается «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства», помимо этого документ содержит и иные термины и определения, в частности угроза национальной безопасности, стратегические национальные приоритеты, система обеспечения национальной безопасности и т.д., вместе с тем содержание базового понятия «безопасность», так же как и «состояние защищенности», и критериев ее обеспечения не раскрывается.

Во-вторых, Федеральный закон «О безопасности» и Стратегия национальной безопасности рассматривают экологическую безопасность в качестве составной части национальной безопасности, вместе с тем несоответствие терминов и определений, содержащихся в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и в действующих нормативных правовых актах в области обеспечения национальной безопасности, существенно затрудняет выявление специфики содержания понятия «экологическая безопасность».

Например, в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» экологическая безопасность понимается как «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека», тогда как в Стратегии национальной безопасности под национальной безопасностью понимается «состояние защищенности личности, общества и государства», т.е. природная среда как объект обеспечения экологической безопасности фактически исключена из содержания определения национальной безопасности, а в понятие «экологическая безопасность» не включено обеспечение экологических интересов общества и государства.

Применительно к сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами необходимо отметить, что часть 1 статьи 8 Закона РФ «О недрах» предусматривает введение ограничений или запрет права пользования недрами в целях обеспечения национальной безопасности, при этом действующее

законодательство о недрах предусматривает ряд норм, устанавливающих ограничения или запрет пользования отдельными участками недр в этих целях.

Так, в соответствии с частью 5 статьи 2.1 Закона РФ «О недрах», «если в процессе геологического изучения недр, осуществляемого, в том числе, по совмещенной лицензии пользователем недр, являющимся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, открыто месторождение полезных ископаемых, по своим характеристикам отвечающее требованиям, установленным частью третьей настоящей статьи, Правительством Российской Федерации может быть принято решение об отказе в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения такому лицу или в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии решение о прекращении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства».

В соответствии со статьей 20 Закона РФ «О недрах» «право пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, досрочно прекращается органами, предоставившими такую лицензию, на основании решения Правительства Российской Федерации», вместе с тем в настоящее время Правительством РФ принято только постановление от 16 сентября 2008 г. № 697 «Об утверждении Положения о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии»<sup>15</sup>. Таким образом, порядок принятия решения об отказе в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых, если в процессе геологического изучения недр, осуществляемого пользователем недр, являющимся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, открыто месторождение полез-

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4437.

ных ископаемых, по своим характеристикам отвечающее требованиям, установленным для участков недр федерального значения, нормативно не урегулирован.

Отметим также, что согласно Положению о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии проект решения Правительства РФ о возможности осуществления пользователем недр разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр согласовывается с Минобороны РФ и ФСБ РФ, по результатам которого Минприроды РФ вносит его в установленном порядке в Правительство РФ, однако порядок его внесения, а также процедура, связанная с принятием Правительством РФ окончательного решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения, законодательством не определена.

Проблемным моментом при применении статей 2.1 и 8 Закона РФ «О недрах» также является вопрос о содержании понятия «угроза обороне страны и безопасности государства».

Понятие угрозы обороне страны и безопасности государства приводится в статье 3 Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>16</sup>, согласно которой под угрозой обороне страны и безопасности государства подразумевается «совокупность условий и факторов, представляющих опасность для жизненно важных интересов личности, общества и (или) государства», однако содержание понятий «безопасность государства» и «жизненно важные интересы государства» не раскрывается.

Таким образом, в настоящее время ни Закон РФ «О недрах», ни иные федеральные законы, ни Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года не устанавливают критериев, позволяющих определить наличие или отсутствие угрозы обороне страны и безопасности государства.

Как следствие, неопределенность понятийного аппарата в сфере обеспечения безопасности влечет трудности при применении

статей 2.1 и 8 Закона РФ «О недрах» и фактическую невозможность установления нормативных ограничений или запретов пользования участками недр в целях обеспечения экологической безопасности, являющейся одной из составляющих национальной безопасности согласно Федеральному закону «О безопасности», а также Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

В целом, характеризуя сущность и специфику обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, необходимо отметить следующее.

1. Сфера обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами обусловлена потенциальной экологической опасностью деятельности производственных объектов для окружающей среды и здоровья человека.

Действующее законодательство не дает легальной дефиниции понятию экологически опасной деятельности, что является весьма востребованным для такой сферы, как недропользование.

В отсутствие легального определения экологически опасной деятельности в экологическом законодательстве и доктрине экологического права предлагается следующее определение экологически опасной деятельности в сфере недропользования, которое можно рассматривать в широком и узком значении.

В широком значении под экологически опасной деятельностью в сфере недропользования следует понимать любую деятельность, связанную с использованием свойств недр как природного ресурса, которая приводит или может привести к неблагоприятным экологическим последствиям для окружающей среды и здоровья человека.

В узком значении под экологически опасной деятельностью в сфере недропользования следует понимать деятельность специальных субъектов (пользователей недр), обусловленную повышенными экологическими рисками комплексного негативного воздействия опасных производственных объектов на окружающую среду, недра, иные компоненты природной среды, а также здоровье человека, осуществляемую в соответствии с требованиями законодательства, конкретизируемыми в условиях технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.

проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, при соблюдении которых риск наступления неблагоприятных экологических последствий либо полностью отсутствует, либо сводится к минимуму (является приемлемым).

Актуален также вопрос о разработке единой классификации экологически опасной деятельности в сфере недропользования, которая может быть использована для закрепления в законодательстве ряда дополнительных требований к пользователям недр по предупреждению указанных последствий, а также может послужить основой для установления критериев (показателей) негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности в сфере недропользования на окружающую среду для целей государственного экологического надзора.

На наш взгляд, в зависимости от возможных негативных последствий для окружающей среды и здоровья человека следует различать:

- 1) экологически опасную деятельность с незначительным воздействием;
- 2) экологически опасную деятельность с умеренным воздействием;
- 3) экологически опасную деятельность с максимальным воздействием.

Критериями отнесения экологически опасной деятельности к конкретному виду воздействия являются: непосредственный вид пользования недрами; потенциальная экологическая опасность для окружающей среды и здоровья человека физических и химических свойств (воспламеняемость, горючесть, радиоактивность, токсичность) отдельных видов добываемых полезных ископаемых (углеводородное сырье, твердые полезные ископаемые (включая общераспространенные), радиоактивные металлы); физико-географические и экологические особенности территории природопользования (близость населенных пунктов, наличие территорий традиционного природопользования, особо охраняемых природных территорий и иных зон с особыми условиями использования территорий, экологически уязвимых участков территорий (замкнутых экосистем); способ пользования недрами (открытый/закрытый),

объем разработки горной массы; потенциальный экологический вред.

2. Экологическая безопасность при пользовании недрами обеспечивается особыми эколого-правовыми мерами, направленными на предупреждение и смягчение последствий высокорисковой деятельности опасных производственных объектов, установленных в специальных нормативных правовых актах.

В частности, действующее законодательство предъявляет специальные требования к субъектам, осуществляющим эксплуатацию экологически опасных объектов в части необходимости обоснования безопасности, включая оценку риска аварии на опасном производственном объекте и связанной с ней угрозы, условия безопасной эксплуатации опасного производственного объекта, требования к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации опасного производственного объекта.

Согласно приложению № 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»<sup>17</sup> для опасных производственных объектов устанавливаются соответствующие классы опасности. Для шахт угольной промышленности, а также иных объектов ведения подземных горных работ на участках недр, где могут произойти взрывы газа и (или) пыли, внезапные выбросы породы, газа и (или) пыли, горные удары, прорывы воды в подземные горные выработки, устанавливается I класс опасности. Отнесение иных опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами, к другим классам опасности зависит от способа ведения горных работ (открытым или закрытым способом), а также от объема разработки горной массы.

М. Е. Певзнер выделяет и иные потенциально опасные экологические последствия в процессе проведения горных работ. По его мнению, «в результате этого воздействия может измениться напряженно-деформированное состояние массива горных пород, снизиться качество полезных ископаемых, могут образоваться потери минерального сырья, произойти возгорание полезных ископаемых и вмещающих пород, загрязнение недр, а также развитие карстовых процессов»<sup>18</sup>, однако анализ приложения № 1

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

<sup>18</sup> Певзнер М. Е. Горное дело и охрана окружающей среды : учебник для вузов // М. Е. Певзнер, Л. А. Малышев, А. Д. Мельков, В. П. Ушань. 3-е изд., стереотип. М. : Издательство МГГУ, 2001. С. 172.

к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» показывает, что установленные критерии потенциальной опасности опасных производственных объектов в процессе ведения горных работ фактически не учитывают влияние на иные природные компоненты, а также окружающую среду в целом.

В связи с этим предлагается в законодательстве в области обеспечения промышленной безопасности установить дополнительные критерии, которые должны учитываться при отнесении производственных объектов, связанных с использованием недр, к тому или иному классу опасности. Данными критериями могут стать степень загрязнения земель в результате аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, атмосферного воздуха и водных объектов в результате превышения предельно допустимых выбросов и сбросов исходя из потенциальной экологической опасности используемых технических средств, применяемых на опасных производственных объектах.

Помимо этого, целесообразно ввести в законодательство в области обеспечения промышленной безопасности систему дополнительных повышающих коэффициентов, которые возможно совокупно учитывать при отнесении опасных производственных объектов, связанных с использованием недр, к тому или иному классу опасности. Такими коэффициентами могут стать:

- 1) результаты оценки структуры залегания запасов полезных ископаемых, наличие/отсутствие труднодоступных и трудноизвлекаемых запасов, уровень развития инфраструктуры. Сложная структура залегания запасов полезных ископаемых, наличие труднодоступных и трудноизвлекаемых запасов, а также низкий уровень развития инфраструктуры влечет необходимость соответствующего обустройства территории, предусматривающего строительство производственных и иных объектов, развитие энергетической инфраструктуры, решение транспортных проблем и т.д. Это, в свою очередь, приводит к нарушению сложившейся в течение длительного времени естественной экологической системы и оказывает непосредственное влияние на общее состояние окружающей среды в соответствующем регионе;
- 2) результаты экологической оценки территории, на которой планируется размещение

опасных объектов, связанных с использованием недр. В настоящее время деятельность, связанная с использованием недр, носит ярко выраженный «кластерный характер», предусматривающий сосредоточение опасных производственных объектов, являющихся основными загрязнителями окружающей среды, на относительно ограниченных по площади территориях добычи полезных ископаемых, что приводит к дифференциации территории по уровню загрязнения в пределах субъекта Российской Федерации;

- 3) учет степени износа основных фондов горнодобывающего производства. В сложных природно-климатических условиях ведения работ, технологического старения, износа, а также других факторов производственные объекты представляют потенциальную экологическую опасность и становятся источниками аварий и чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- 4) наличие/отсутствие экологического вреда, накопленного в результате длительного интенсивного освоения месторождений полезных ископаемых на территориях предполагаемого пользования недрами;
- 5) наличие/отсутствие неэксплуатируемых производственных объектов, потенциально опасных для окружающей среды и здоровья человека (законсервированных и ликвидированных скважин, горных выработок);
- 6) результаты оценки проведенных работ по рекультивации земель, переработке, обезвреживанию отходов производства и потребления горнодобывающих производств (в случае, если участок недр ранее предоставлялся в пользование);
- 7) наличие/отсутствие необходимости в районах добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с добычей, охраны территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири, ведущих традиционный образ жизни, непосредственно зависящий от состояния окружающей среды.

**3. Сфера обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами имеет специфику нормативного правового регулирования, выходящую за пределы сферы общественных отношений, регулируемых законодательством о недрах, которая ограничивается «отношениями в области использования и ох-**

раны недр, а также использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств».

Отдельные требования в области обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, в частности по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, при ликвидации и консервации скважин и горных выработок, предотвращении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в результате хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами, содержатся в большом количестве нормативных правовых и инструктивно-методических актов, преимущественно Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации (Ростехнадзора) и МЧС РФ. Часть из действующих нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы в сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, регулируются специальными постановлениями Правительства РФ.

При этом стратегические цели обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами во многом совпадают с целями охраны окружающей среды, этими целями следует признать сохранение окружающей среды, обеспечение ее защиты от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами, а также предупреждение и ликвидацию негативных экологических последствий данной хозяйственной деятельности на окружающую среду и здоровье человека. Вместе с тем меры обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами носят принципиально иное содержание и включают в себя:

— установление требований по безопасному ведению связанных с использованием недрами работ, которые направлены на обеспечение безопасности жизни и здоровья работников предприятий горнодобывающей и нефтегазовой промышленности, окружающей среды и населения в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами.

Данные требования в общем виде закреплены в статье 24 Закона РФ «О недрах» и конкретизируются в большом количестве подзаконных нормативных правовых актов, в частности в приказе Ростехнадзора от 12 мар-

та 2013 г. № 101 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности»»<sup>19</sup>, постановлении Федерального горного и промышленного надзора (Госгортехнадзора РФ) от 6 июня 2003 № 71 «Об утверждении Правил охраны недр»<sup>20</sup>, а также в иных нормативных правовых и инструктивно-методических актах;

— обеспечение безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами, предупреждение аварий на данных опасных производственных объектах, создающих угрозу причинения вреда окружающей среде и здоровью человека, а также обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты пользователей недр к локализации и ликвидации последствий указанных аварий в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», а также иными нормативными правовыми актами в области промышленной безопасности;

— установление требований по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникающих в результате хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>21</sup> предусматривает ряд требований по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций, направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения, распространяющихся в том числе и на пользователей недр. Для этих целей законом предусматривается проведение государственной экспертизы проектной документации особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

<sup>19</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 24.

<sup>20</sup> Российская газета. 2003. № 118.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

Помимо этого, действующее законодательство предъявляет ряд специальных требований к пользователям недр, в частности о необходимости получения лицензий на соответствующий вид деятельности при проведении работ, связанных с повышенной опасностью при пользовании недрами; об обслуживании пользователей недр, ведущих подземные горные работы, профессиональными горноспасательными службами, а ведущих буровые работы при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений — профессиональными службами по предупреждению и ликвидации открытых нефтяных и газовых фонтанов на основе договоров, заключаемых пользователями недр с такими службами; о разработке планов ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (планов ЛАРН) и т.д.

Сфера предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при пользовании недрами регулируется большим количеством нормативных правовых актов, основными из которых, помимо Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», следует назвать Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»<sup>22</sup>, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»<sup>23</sup>, постановление Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов»<sup>24</sup>, постановление Правительства РФ от 15 апреля 2002 г. № 240 «О Порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации»<sup>25</sup> и т.д.;

— установление требований радиационной безопасности при обращении с радиоактивными отходами, образующимися в результате

не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по разведке, добыче, переработке и использованию минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, а также при добыче отдельных видов радиоактивных металлов (уран, торий).

К пользователям недр в данном случае предъявляются дополнительные эколого-правовые требования, предусмотренные Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>26</sup>, а также подзаконными нормативными правовыми актами, основными из которых следует назвать постановление Ростехнадзора от 29 декабря 2005 г. № 22 «Об утверждении и введении в действие Руководства по безопасности “Состав и содержание отчета по обоснованию безопасности пунктов временного хранения радиоактивных отходов, образующихся при добыче, переработке и использовании полезных ископаемых (РБ-035-05)”»<sup>27</sup>, постановление Ростехнадзора от 4 октября 2004 г. № 4 «Об утверждении и введении в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии “Правила обеспечения безопасности при временном хранении радиоактивных отходов, образующихся при добыче, переработке и использовании полезных ископаемых (НП-052-04)”»<sup>28</sup>, постановление Федерального надзора по ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации от 4 декабря 2000 г. № 14 «Обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами, образующимися при добыче, переработке и использовании полезных ископаемых (РБ-014-2000)»<sup>29</sup> и др.;

— установление требований по предотвращению совершения актов незаконного вмешательства. Понятие акта незаконного вмеша-

<sup>22</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

<sup>23</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3582.

<sup>25</sup> СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1569.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.

<sup>27</sup> Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> Экологический вестник России. 2002. № 4.

тельства приводится в статье 2 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>30</sup>, под которым понимается «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт или покушение на его совершение, угрожающее безопасному функционированию объекта топливно-энергетического комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, повреждение или уничтожение имущества либо создавшее угрозу наступления таких последствий».

Несмотря на то что сфера действия данного Закона ограничивается отношениями, связанными с обеспечением антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, его реализация косвенно влияет и на обеспечение экологической безопасности, так как любой террористический акт может привести к негативным экологическим последствиям, а также возникновению чрезвычайных ситуаций техногенного характера, вследствие чего закрепленная законом система правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, опосредованно влияет и на обеспечение состояния защищенности окружающей среды.

**4. Экологическая безопасность при пользовании недрами напрямую связана с обеспечением энергетической и сырьевой безопасности.**

Рассматривая соотношение экологической безопасности при пользовании недрами с энергетической безопасностью, следует отметить, что в научной литературе приводится достаточно много определений энергетической безопасности<sup>31</sup>, однако до настоящего времени

учеными в области энергетического права не выработан единый подход к пониманию сущности данного термина.

Принятие Энергетической стратегии на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, в котором понятие «энергетическая безопасность» определялось как «состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства, экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению» также не внесло существенной ясности в решение данного вопроса.

Например, по мнению Н. Г. Жаворонковой, «понимание энергетической безопасности как состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угрозы дефицита в обеспечении их потребностей экономически доступными топливно-энергетическими ресурсами приемлемого качества, а также от угрозы нарушения топливно- и энергоснабжения не является логичным, поскольку оно подразумевает защищенность объекта от угроз, а не их предупреждение»<sup>32</sup>.

Вместе с тем «неблагоприятное состояние окружающей среды в районах размещения и деятельности отраслей ТЭК вызывает необходимость планирования его развития на комплексной основе с учетом не только экономических и социальных интересов, но и экологических требований»<sup>33</sup>, однако в настоящее время с учетом анализа Стратегии национальной безопасности и Энергетической стратегии экологическая безопасность фактически не соотносится с энергетической безопасностью.

Согласно положениям Энергетической стратегии «обеспечение энергетической безопас-

<sup>30</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4604.

<sup>31</sup> См.: Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4. С. 10—16; Морозов В. В. Стратегическое инновационное управление в электроэнергетике. М.: Альфа-М, 2004; Зыков К. С. Энергетическая безопасность как составляющая экономического развития России // Материалы международной НПК «Экономическая и энергетическая безопасность регионов России». Пермь, 2003. Ч. I. С. 90—91; Рясин В. И. Энергетическая безопасность региона как системный фактор экономической безопасности // Вестник ИГЭУ. Вып. 2. Иркутск, 2005; Щепанский И. С. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической безопасности России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

<sup>32</sup> См.: Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической и экологической безопасности // Научные исследования. Серия «Общественные науки». 2011. № 3 (17). С. 12—20; Она же. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. 2012. № 2. С. 34—37.

<sup>33</sup> См.: Выпханова Г. В. О планировании развития топливно-энергетического комплекса в контексте устойчивого развития // Законодательство и экономика. 2008. № 1. С. 40.

ности определяется, помимо прочих, экологической и технологической допустимостью, под которой понимается возможность добычи, производства и потребления энергоресурсов в рамках существующих на каждом этапе технологий и экологических ограничений, определяющих безопасность функционирования энергетических объектов, при этом основной целью государственной энергетической политики в сфере обеспечения экологической безопасности энергетики является последовательное ограничение нагрузки топливно-энергетического комплекса на окружающую среду и климат путем снижения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, а также эмиссии парниковых газов, сокращения образования отходов производства и потребления».

Очевидно, что такое понимание экологической безопасности в узком смысле в контексте только экологической и технологической допустимости не раскрывает самого содержания безопасности, а сфера ее обеспечения при пользовании недрами не ограничивается только решением вопросов снижения выбросов вредных загрязняющих веществ в окружающую среду, а также решения проблем, связанных с обращением с отходами производства и потребления.

Экологическая безопасность также не может рассматриваться как один из элементов обеспечения энергетической безопасности. Данные понятия должны соотноситься друг с другом в части правовой регламентации эколого-правовых предписаний, предъявляемых к субъектам топливно-энергетического комплекса с целью обеспечения безопасности функционирования данной хозяйственной деятельности как для окружающей среды, так и для здоровья человека, при этом условия и критерии обеспечения экологической безопасности при реализации проектов в сфере энергетики должны не только содержаться в природоохранном законодательстве, но и конкретизироваться в специальных нормативных правовых актах энергетического законодательства.

Помимо этого, соотношение экологической и энергетической безопасности должно быть отражено в основных руководящих документах, отражающих основные направления развития отраслей ТЭК, в частности в Энергетической стратегии на период до 2020 года, Стратегии развития геологической отрасли, Стратегии национальной безопасности и иных документах.

В отличие от энергетической безопасности, понятие которой содержится в действующем законодательстве, сырьевую безопасность следует рассматривать только с теоретико-правовых позиций, поскольку, несмотря на ряд упоминаний о ней, в частности в Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 1039-р, а также в иных нормативных правовых актах в сфере недропользования, нормативное содержание данного понятия так и не получило надлежащего закрепления в законодательстве о недрах.

В научной литературе понятие сырьевой безопасности рассматривалось в различных аспектах: в узком смысле с точки зрения исключительно воспроизводства минерально-сырьевой базы<sup>34</sup>, в широком смысле — как «комплекс мер, осуществляемых государством, направленных на рациональное использование и охрану недр в интересах нынешнего и будущего поколений граждан Российской Федерации, включающих мероприятия по определению и реализации стратегии изучения и освоения минеральных ресурсов Российской Федерации и ее континентального шельфа, ограничению иностранного участия при освоении уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, созданию фонда резервных участков недр в целях обеспечения минеральным сырьем будущих поколений россиян, проведению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на создание отечественной продукции, позволяющей максимально полно, комплексно и рационально осуществлять добычу полезных ископаемых»<sup>35</sup>, с применением

<sup>34</sup> См.: Кривцов А. И., Беневольский Б. И., Мигачев И. Ф. Проблемы национальной минерально-сырьевой безопасности // Отечественная геология. 2001. № 1. С. 11—14; Козловский Е. А. Минерально-сырьевые проблемы национальной безопасности России. М., 1997.

<sup>35</sup> См.: Василевская Д. В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 5; Она же. Национальная минерально-сырьевая безопасность: проблемы законодательного обеспечения // Право и государство. 2008. № 5. С. 94—100; Она же. Национальная минерально-сырьевая безопасность: проблемы законодательного обеспечения // «Черные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал. 2007. № 6. С. 171—172.

экономических показателей — как «состояние сырьевой базы, при которой отсутствуют какие-либо серьезные проблемы реализации установленных исходя из потребностей народного хозяйства и требований экономической независимости страны объемов и темпов наращивания запасов всего комплекса полезных ископаемых, добыча которых необходима для нормального поступательного развития экономики государства»<sup>36</sup>, и как «комплексной задачи, требующей параллельно с модернизацией экономики и производства проведения модернизации всего правового массива, регулирующего отношения на смежных с недропользованием направлениях: энергосбережение, повышение энергоэффективности производства, оптимизация налоговой политики»<sup>37</sup>.

Анализируя приведенные выше определения, следует сделать вывод о том, что понятие сырьевой безопасности по своему содержанию не ограничивается только воспроизводством минерально-сырьевой базы или обеспечением рационального использования и охраны недр и, помимо вопросов, связанных с непосредственной добычей полезных ископаемых, в содержание данного понятия необходимо включать виды деятельности, связанные с их использованием, — правовые аспекты транспортировки, переработки, доведения до потребителя (непосредственное использование в хозяйстве), а также экспорт.

В свою очередь, задача экологической безопасности при пользовании недрами — обеспечить состояние защищенности окружающей среды и экологических жизненно важных интересов человека на всех указанных стадиях хозяйственной деятельности.

При характеристике данного понятия также не следует выходить за пределы отрасли и включать в сферу обеспечения сырьевой безопасности иные общественные отношения из смежных направлений энергетики (энергосбережение, повышение энергетической эффек-

тивности, тарифы и т.д.), которые необходимо рассматривать в качестве средств обеспечения энергетической безопасности.

5. Современные тенденции развития экологического законодательства свидетельствуют о необходимости разработки новой концепции экологической безопасности, дифференцированной от сферы охраны окружающей среды, что представляется особенно важным для сферы недропользования, поскольку хозяйственная деятельность пользователей недр является, с одной стороны, основным источником угрозы экологической безопасности, а с другой — основой для развития минерально-сырьевой базы с учетом преобладающей роли нефтегазового комплекса в экономике России.

В частности, 15 ноября 2013 года на заседании Совета Безопасности РФ Президент РФ В. В. Путин поручил разработать Стратегию экологической безопасности до 2025 года, в которой предполагается установить «показатели, характеризующие оценку состояния экологической безопасности, приоритеты обеспечения экологической безопасности, а также меры, которые необходимо осуществить»<sup>38</sup>.

В связи с этим основные требования в сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами должны найти отражение в разрабатываемой Стратегии экологической безопасности до 2025 г., в которой необходимо закрепить: общие результаты оценки состояния законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, основные угрозы и риски, препятствующие ее обеспечению, наиболее важные приоритеты и ориентиры государственной политики в данной сфере, требуемые меры для ее реализации, а также специальные целевые показатели (индикаторы) эффективности ее обеспечения.

Помимо этого, проведенный анализ совокупности документов государственного стратегического планирования (Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

<sup>36</sup> См.: Перчик А. И. Организационно-правовой механизм освоения месторождений нефти и газа // Нефтяное хозяйство. 1999. № 2. С. 6; Он же. Правовое обеспечение сырьевой безопасности // Академические чтения. Вып. 26. М.: Нефть и газ, 2003. С. 41; Он же. Теоретические аспекты формирования сырьевой безопасности как базовой составляющей энергетической безопасности // Энергетическое право. 2006. № 2. С. 68.

<sup>37</sup> См.: Ямалетдинов Р. Р. Правовые проблемы обеспечения минерально-сырьевой безопасности Российской Федерации // Экологическое право. 2012. № 3. С. 10—14.

<sup>38</sup> Владимир Путин поручил ускорить принятие стратегии экологической безопасности // Официальный сайт Российской газеты. URL: <http://rg.ru/2013/11/20/putin-site.html/> (дата обращения: 15.12.2013).

до 2020 г., Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденный Президентом РФ 30 апреля 2012 г., Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р), показывает необходимость формирования новой единой государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

Такая политика должна исходить из приоритета экологических требований перед экономическими, заключающегося в переходе на новую систему технологического нормирования, основанную на принципах наилучших

доступных технологий, на предупреждении (профилактики) и планировании долгосрочных потенциальных негативных экологических последствий посредством управления экологическими, промышленными и техногенными рисками, на восстановлении нарушенных естественных экологических систем, в том числе ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью в сфере недропользования.

Элементы государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами должны включать: цель, задачи, принципы, механизм координации деятельности субъектов реализации, механизм финансирования мероприятий по охране и восстановлению окружающей среды.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. — 2002. — № 5.
2. Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. — 2007. — № 4.
3. Василевская Д. В. Национальная минерально-сырьевая безопасность: проблемы законодательного обеспечения // Право и государство. — 2008. — № 5.
4. Василевская Д. В. Национальная минерально-сырьевая безопасность: проблемы законодательного обеспечения // Черные дыры в российском законодательстве. — 2007. — № 6.
5. Вершило Н. Д. Экологическая функция Российского государства в контексте устойчивого развития // Экологическое право. — 2005. — № 4.
6. Выпханова Г. В. О планировании развития топливно-энергетического комплекса в контексте устойчивого развития // Законодательство и экономика. — 2008. — № 1.
7. Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической и экологической безопасности // Научные исследования. — 2011. — № 3 (17).
8. Жаворонкова Н. Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. — 2012. — № 2.
9. Козловский Е. А. Минерально-сырьевые проблемы национальной безопасности России. — М., 1997.
10. Кривцов А. И., Беневольский Б. И., Мигачев И. Ф. Проблемы национальной минерально-сырьевой безопасности // Отечественная геология. — 2001. — № 1.
11. Морозов В. В. Стратегическое инновационное управление в электроэнергетике. — М. : Альфа-М, 2004.
12. Мухитдинов Н. Б. Избранные труды. — Алматы, 2010. — Т. 1 : Правовые проблемы пользования недрами.
13. Перчик А. И. Организационно-правовой механизм освоения месторождений нефти и газа // Нефтяное хозяйство. — 1999. — № 2.
14. Перчик А. И. Правовое обеспечение сырьевой безопасности // Академические чтения. Вып. 26. — М. : Нефть и газ, 2003.
15. Перчик А. И. Теоретические аспекты формирования сырьевой безопасности как базовой составляющей энергетической безопасности // Энергетическое право. — 2006. — № 2.
16. Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. — 2012. — № 6.

17. Рясин В. И. Энергетическая безопасность региона как системный фактор экономической безопасности // Вестник ИГЭУ. — Вып. 2. — Иркутск, 2005.
18. Ямалетдинов Р. Р. Правовые проблемы обеспечения минерально-сырьевой безопасности Российской Федерации // Экологическое право. — 2012. — № 3.

*Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.*

### LEGAL SUPPORT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ECOLOGICAL SAFETY DURING THE EXPLOITATION OF SUBSOIL NATURAL RESOURCES

**AGAFONOV Vyacheslav Borisovich** — Doctor of Law, Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resources of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

kafedra120006@yandex.ru

123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**Review.** *The article is devoted to theoretical issues of providing legal support for environmental protection and ensuring ecological safety during the exploitation of subsoil natural resources. The scientific novelty of the article is based on the fact that the author implementing the results of the existing legislation analysis identifies theoretical peculiarities of environmental protection during the exploitation of subsoil natural resources as a specific type of environmental protection activities. The peculiarities of these activities are conditioned by the complex nature of respective legal relationships that are manifested in: 1) the peculiarities of a natural object subject to protection; 2) specific legislative requirements applied to the content of the specific project documentation for exploiting natural resources and to the entity entitled to using mineral resources; 3) specific order of assigning subsoil plots for use; 4) specific nature of environmental protection measures provided for by effective legislation.*

*On the basis of examining the most problematic theoretical aspects of the concept of "safety" and analyzing the interrelation between ecological safety with other types of safety, the author reveals the specific nature of providing environmental safety when exploiting natural resources that is caused by potentially hazardous environmental activities of manufacturing facilities connected with the natural resources use for environment and human health.*

*The author defines the concept of an environmentally hazardous activity, classifies this activity in accordance with possible negative consequences for the environment and human health, proves the necessity to introduce supplementary indexes that are to determine the order of referring manufacturing facilities that deal with natural resources use to a certain class of hazard, and justifies the necessity of including the requirements in the sphere of providing ecological safety when using mineral resources in the documentation of state strategic planning.*

**Keywords:** *legal regulation, environmental protection, provision of ecological safety, subsurface mineral resources management, legislation, environmentally hazardous activity.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Brinchuk, M. M. Integrated Environmental Management // Environmental Law. 2002. N. 5.
2. Rinchuk, M. M. Energy Security and Environmental Law // Environmental Law. 2007. N. 4.
3. Vasilevskaya, D. V. The national mineral resources safety: problems of legislative support // Law and the State. 2008. N. 5.
4. Vasilevskaya, D. V. The national mineral resources safety: problems of legislative support // "Black Holes" in the Russian Legislation. 2007. N.6.
5. Vershilo, N. D. Ecological function of the Russian state in the context of sustainable development // Environmental Law. 2005. N. 4.
6. Vyphanova, G.V. Planning of the Fuel and Energy Complex development in the context of sustainable development // Legislation and Economy. 2008. N. 1.
7. Zhavoronkova, N.G. Ecological and legal problems of providing energy and environmental security// Scientific Research Studies. 2011. N. 3 (17).
8. Zhavoronkova, N.G. Energy security in a system of national security of Russia // Law and Safety. 2012. N. 2.
9. Kozlovsky, E. A. Mineral resources problems of national security of Russia. M., 1997.
10. Krivtsov, A. I., Benevolsky, B.I., Migachev, I.F. Problems of national mineral resources security// National Geology. 2001. N. 1.



11. *Morozov V. V.* Strategic innovation management in electric power industry. M.: Alpha-M, 2004.
12. *Mukhitdinov, N. B.* Selected works. Vol. 1. Legal problems of subsoil use, Almaty, 2010.
13. *Perchik, A. I.* Formation and legal mechanism of developing oil and gas fields // Oil Industry. 1999. N. 2.
14. *Perchik, A. I.* Legal maintenance of raw materials safety (Academic Readings). Issue 26. M.: The SUE Publishing House "Oil and Gas" of the Golubkin RSU of Oil and Gas, 2003.
15. *Perchik, A. I.* Theoretical aspects of formation of raw materials safety as a basic component of energy security // Energy Law. 2006. N. 2.
16. *Rusin, S. N.* The ecological function of the state. The determinant of development // Environmental Law. 2012. N. 6.
17. *Ryasin, V. I.* Energy security of a region as a systemic factor of economic security // The Bulletin of the ISEU. Issue 2. Irkutsk, 2005.
18. *Yamaletdinov, R. R.* Legal problems of providing mineral resources security of the Russian Federation // Environmental Law. 2012. N. 3.

С. Н. Русин\*

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

**Аннотация.** В статье рассмотрен широкий комплекс проблем в области государственного управления охраной окружающей среды, имеющих системный характер. К таковым автор относит: непоследовательность деятельности органов государственной власти в реализации государственной политики средствами государственного управления, изменение целей государственной политики и управления в области охраны окружающей среды, каковыми все больше становятся обеспечение экономической эффективности деятельности государства, игнорирование изменений содержания экологической функции, которая развивается вместе с обществом. Излагаются подходы, направленные на переосмысление указанных проблем и корректировку содержания деятельности государства. Показано, что системной проблемой совершенствования государственного управления в области охраны окружающей среды является проблема определения его целей. Она тесно связана с административной реформой, продолжающейся в государстве. Последняя своей задачей ставит повышение эффективности государства. Причем вслед за не самыми лучшими образцами административных реформ, проведенных в зарубежных государствах и реализующих так называемый концепт нового государственного менеджмента, эффективность государства измеряется экономической эффективностью деятельности государства и государственных органов. Отсюда — государственные услуги, перечень, количество и качество которых можно измерить в денежном эквиваленте.

Автором выделяется системная проблема, заключающаяся в нерешенности вопроса о содержании экологической функции государства. Поскольку государственное управление в области охраны окружающей среды является способом реализации экологической функции государства, содержание последней предопределяет границы государственного воздействия на экологические отношения (экологическую сферу). Автор считает важным вопрос о том, охватывает ли экологическая функция государства всю сферу общественных экологических отношений.

**Ключевые слова:** охрана окружающей среды, правовые проблемы, государственное управление, отсутствие последовательности, цель управления, государственные услуги, управление по результатам, экологические функции, содержание государственного управления.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.082-090**

Одной из самых насущных задач, решение которой связывается руководством России с поступательным развитием нашей страны, является задача совершенствования государственного управления.

Эта задача осознается как важнейшая и применительно к управлению в области охраны окружающей среды. Так, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития РФ) // Текст документа официально опубликован не был. Приводится по СПС «ГАРАНТ».

© Русин С. Н., 2016

\* Русин Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент МГУ имени М.В.Ломоносова  
SNR1959@mail.ru  
119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1

формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности обозначено как одно из основных направлений государственной политики в области экологического развития Российской Федерации. В Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года<sup>2</sup> указывается, что формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности является одной из основных задач достижения стратегической цели государственной политики в области экологического развития.

Следует заметить, что такая оценка роли государственного управления не является какой-то новацией. В новейшей истории России — с момента распада Советского Союза, создания новой модели государства, экономической системы — вопрос о совершенствовании государственного управления вообще и государственного управления в области охраны окружающей среды в частности является наиболее обсуждаемым, на его решение направлены серьезные усилия государства. За минувшие 20 лет испробованы различные способы организации управления, не единожды уточнялись функции органов государственной власти, осуществлялось перераспределение полномочий среди них, а постоянная смена системы и структуры федеральных органов исполнительной власти стала притчей во языцех.

Серьезный вклад в научное обоснование проведенных изменений вносила и правовая наука, в том числе исследования юристов-экологов. Е. И. Ефимова<sup>3</sup> дает научный анализ того, как закладывались основы современных представлений об управлении в области охраны окружающей среды (экологическом управлении) основоположниками экологического права — В. В. Петровым, О. С. Колбасовым, Ю. С. Шемшученковым, И. Ф. Панкратовым и современными исследователями: С. А. Боголюбовым, М. М. Бринчуком, А. К. Голиченковым.

Однако, как мы можем констатировать, успеха на этом пути до сих пор нет. Создание эффективной системы государственного управления остается насущной задачей. Причин тому множество. Они носят как объективный, так и субъективный характер. Среди них посредством научного анализа могут быть выделены причины системного уровня и причины, носящие частный характер. Скорее всего, совершенная система государственного управления является такой же утопией, как Город Солнца Т. Кампанеллы<sup>4</sup>; вместе с тем объективный анализ как предпринятых попыток, так и современного состояния государственного управления в области охраны окружающей среды будет полезен для решения этой задачи.

Ведя речь о причинах системного уровня, следует обратить внимание на отсутствие последовательности деятельности государства в области совершенствования управления охраной окружающей среды.

Так, в Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года указывается, что задача формирования эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности должна решаться с использованием следующих механизмов:

- а) совершенствование разграничения полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- в) повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях.

В Экологической доктрине Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р)<sup>5</sup> развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием связывалось:

- с четким разграничением полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами государственной

<sup>2</sup> Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) // Текст документа официально опубликован не был. Приводится по СПС «ГАРАНТ».

<sup>3</sup> Ефимова Е. И. Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2006. № 1.

<sup>4</sup> Кампанелла Т. Город Солнца. М., 1947.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

власти и органами местного самоуправления в области контроля за использованием ресурсов и состоянием окружающей природной среды;

— с обеспечением государственного, ведомственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля.

Период формирования новой российской государственности (начало 1990-х гг.) характеризовался поиском эффективной системы государственного управления. Формируются, упраздняются органы государственной власти; государственные функции в области охраны окружающей среды передаются от одного государственного органа другому.

Как отмечает В. Г. Вишняков, в преамбулах всех президентских указов о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, принятых за период с 1994 по 2000 г., целью их реорганизации выступает формирование эффективной структуры этих органов<sup>6</sup>.

В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию<sup>7</sup> отмечалось: «Государственное управление процессом перехода к устойчивому развитию предполагает разработку системы программных и прогнозных документов... При этом одним из важных условий является создание отлаженной системы взаимодействия “центр — регионы”».

Таким образом, задачи, сформулированные 10—20 лет назад, воспроизводятся в современных документах государственного стратегического планирования как новые, только что появившиеся, требующие нового осмысления и принятия современных решений. Естественно, отсутствует всякий анализ того, что было сделано в предыдущие годы, не выявляются просчеты в государственной политике. Круг замыкается.

Следующей системной проблемой совершенствования государственного управления в области охраны окружающей среды является

проблема определения его целей. Она, на наш взгляд, тесно связана с административной реформой, продолжающейся в государстве. Последняя своей задачей ставит повышение эффективности государства. Причем вслед за не самыми лучшими образцами административных реформ, проведенных в зарубежных государствах и реализующих так называемый концепт нового государственного менеджмента (НГУ), эффективность государства измеряется экономическими методами, а именно — экономической эффективностью деятельности государства и государственных органов. Отсюда государственные услуги, перечень, количество и качество которых можно измерить в денежном эквиваленте.

Не провозглашенная официально, но подспудно присутствующая во всех документах государственного планирования, закреплённая в законодательстве цель государственного управления вообще и в экологической сфере в частности — обеспечить эту самую экономическую эффективность.

Замечу, что не ставится под сомнение необходимость, эффективность, а в некоторых случаях и безальтернативность использования и совершенствования экономического механизма охраны окружающей среды<sup>8</sup>. В современных условиях «использование таких инструментов, как налогообложение, нормирование, позитивное или негативное финансовое регулирование»<sup>9</sup>, позволяет достигать цели охраны окружающей среды. Неприятие вызывает именно подмена целей.

Экологическая доктрина Российской Федерации<sup>10</sup> стратегической целью государственной политики в области экологии называет сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

<sup>6</sup> Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

<sup>8</sup> Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000.

<sup>9</sup> Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // Lex Russica. 2014. № 4. С. 421.

<sup>10</sup> Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р) // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года провозглашают, что стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

План действий по реализации последнего документа (планы по реализации Экологической доктрины не были приняты, несмотря на то, что в ней содержалось соответствующее прямое указание) предусматривает перечень практических мер — начиная с совершенствования законодательства, создания новых особо охраняемых природных территорий, заканчивая реализацией конкретных федеральных целевых программ и комплексов мер<sup>11</sup>.

Так как в рамках административной реформы особое значение придается функциям по оказанию гражданам и юридическим лицам государственных услуг<sup>12</sup> и управлению по результатам, мероприятия планов реализуются посредством предоставления указанных услуг, а их финансирование осуществляется по результатам предыдущих циклов деятельности, выполнения мероприятий (достигнутых результатов).

Все органы государственной власти, которые обязаны предоставлять государственные услуги, разработали и применяют административные регламенты предоставления государственных услуг.

Так, Росприроднадзор оказывает государственные услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, выдаче разрешений

на трансграничное перемещение озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции и др., Роснедра — по выдаче заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки, выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, разрешение на строительство которых им было выдано, и др., а Минобороны России — по организации рассмотрения заявок и выдаче патентов на секретные изобретения, относящиеся к средствам вооружения и военной техники, выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов обороны и безопасности, являющихся объектами военной инфраструктуры ВС РФ, и т.д.

Причем большинство услуг государственными органами предоставляется за плату.

Статья 4 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>13</sup> одним из основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг закрепляет правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление услуг, платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг.

В Перечне услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг (утв. постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352)<sup>14</sup>, указано, что подавляющее большинство из них (47 из 60) осуществляется либо за плату, либо плата за их оказание взимается в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами РФ. Исключение составляют в основном услуги по выдаче медицинских заключений льготным категориям граждан.

<sup>11</sup> См., например: Комплекс мер поэтапного приведения наиболее загрязненных территорий населенных пунктов в соответствие с требованиями в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиеническими нормами и требованиями, обеспечивающими комфортные и безопасные условия проживания человека, утв. распоряжением Правительства РФ от 31 мая 2010 г. № 869-р // СЗ РФ. 2010. № 23. Ст. 2902.

<sup>12</sup> *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2006. № 11.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2829.

Одной из задач административной реформы, сформулированной в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах<sup>15</sup>, является внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам. Оно предполагает прежде всего изменение подходов к финансированию бюджетных расходов. Как отмечается в постановлении Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»<sup>16</sup>, международный опыт показывает, что для перехода к новой системе бюджетирования наряду с обеспечением устойчивой сбалансированности бюджета необходимы глубокие преобразования всей системы государственного управления. Исходя из такого посыла и происходит изменение как содержания государственного управления, так и финансирования соответствующих расходов.

В литературе отмечается<sup>17</sup>, что ключевой задачей реформы бюджетной системы является переход от модели управления затратами к модели управления результатами. Модель управления затратами предполагает детальное планирование бюджетных расходов, при котором «идеальный» результат исполнения бюджета заключается в 100%-м исполнении плана. Но зачастую непонятно, с какой целью и для обеспечения каких потребностей населения осуществляются те или иные бюджетные расходы.

От себя замечу, что управление результатами приводит к тому, что в первую очередь и с ежегодным увеличением бюджетных ассигнований финансируются органы и виды оказываемых ими услуг, которые показывают наилучшие результаты, т.е. услуги, на осуществление которых необходимо все больше бюджетных средств, с учетом тех доходов, которые получает бюджет от платы за оказание таких услуг.

С учетом изложенных обстоятельств следует обратиться к авторитету тех западных исследователей административных реформ, проведен-

ных в зарубежных государствах 15—20 лет назад, которые предостерегают Россию от повторения чужих ошибок. Они отмечают<sup>18</sup>, что слабой стороной идеи НГУ является кардинальная смена этических ориентиров государства: от обеспечения общественного блага к его коммерциализации.

Эффективность деятельности государства при НГУ предлагается оценивать по количественным показателям, однако отнюдь не все направления его активности можно встроить в жесткую числовую систему или перевести в рыночные категории, т.к. в противном случае будет утрачена их социальная значимость. Язык покупателей и продавцов, производителей и потребителей неприменим в общественной жизни и не отражает тех взаимоотношений, которые в реальности существуют. Врачи не «продают» медицинские услуги, студенты не являются «потребителями» услуг педагогов, полицейские не «производят» общественный порядок. Попытки перевести эти отношения в рыночную плоскость подрывают этику служения, ведут к деградации институтов, призванных ее воплощать.

Проблема определения целей совершенствования государственного управления в области охраны окружающей среды должна решаться на основе и в соответствии с коренными интересами граждан и общества в экологической сфере. М. В. Васильева отмечает: «Экологичность интереса связывается с его направленностью на сохранение благоприятного состояния окружающей природной среды и обеспечение рационального, экономически эффективного и социально справедливого использования природных ресурсов».

Управленческая и правоприменительная практика в сфере охраны окружающей среды и природопользования дает множество примеров пересечения и конкуренции самых различных интересов. Одна из важнейших задач правового регулирования состоит в их согласовании»<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

<sup>17</sup> Жигалов Д. В., Перцов Л. В., Чалая Ю. Ю. Применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике государственного и муниципального управления // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2009. № 12.

<sup>18</sup> См.: Лебедева Т. П., Михайлова О. В. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ / предисл. А. И. Соловьева. М., 2011. С. 19—20.

<sup>19</sup> Васильева М. И. Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды : пособие по региональной экологической политике. М., 2004. С. 5—6.

Еще одна системная проблема заключается в нерешенности вопроса о содержании экологической функции государства. Поскольку государственное управление в области охраны окружающей среды является способом реализации экологической функции государства<sup>20</sup>, содержание последней предопределяет пределы государственного воздействия на экологические отношения (экологическую сферу).

И в этой связи необходимо определиться прежде всего с вопросом о том, охватывает ли экологическая функция государства всю сферу общественных экологических отношений?

Нам уже приходилось высказываться по этому вопросу<sup>21</sup>. С позиции общей теории права и государства вопрос простой. Конечно нет, т.к. в демократическом государстве, кроме самого государства, есть иные социальные институты, а также граждане и общественные организации, которые действуют по собственной воле, иногда вместе с государством, иногда противопоставляя себя государству, иногда дополняя государство в тех или иных сферах общественной жизни.

Однако если перевести рассматриваемое теоретическое положение в плоскость практической политики, общественной жизни и практики правового регулирования, то ответ не будет столь очевидным.

С одной стороны, современный человек, настроенный, кроме всего прочего, еще и достаточно критично по отношению к российскому государству, не желает отождествлять себя с последним, настаивая на своем обособлении от государства, наличии у него сфер как материальной, так и, конечно, духовной жизни, которые он желает и может осуществлять самостоятельно, без вмешательства государства. Опирается он при этом на наличие общества (гражданского общества), которое явля-

ется первичным по отношению к государству и в связи с этим, как пишет Н. М. Марченко, «означает прежде всего, что у общества всегда есть приоритет перед государством уже в силу природы их возникновения, имея в виду, что государство создается на базе общества, вырастает из него и изначально обуславливается характером общества, а не наоборот»<sup>22</sup>.

С другой стороны, гражданам, по крайней мере их значительному (даже подавляющему) числу, сегодня свойственна абсолютизация возможностей государства, убеждение, что только оно может, а значит, и должно обеспечить и справедливость при распределении материальных благ, и организацию производства (того же бизнеса), и формирование культуры, морали и нравственности. При этом роль самого человека, общественных институтов занижается на уровне подсознания, формируется позиция стороннего наблюдателя за тем, как складываются и протекают общественные процессы.

Это привело к тому, что в экологическую функцию государства и теории права, и органы законодательной и исполнительной власти стремятся включить решение всех задач в экологической сфере, вне зависимости от возможностей государства и без учета того обстоятельства, что часть этих задач должна решаться иными общественными институтами и гражданами<sup>23</sup>.

Содержание государственного управления в области охраны окружающей среды также определяется с учетом указанного (расширительного, не соответствующего современным политическим и социальным реалиям) понимания экологической функции государства. И это неизбежно приводит к просчетам в государственном управлении. Если государство берет на себя изначально не свойственные ему функции, пытается подменить собой иные

<sup>20</sup> С. Е. Нарышкин и Т. Я. Хабриева полагают: «Функции органов исполнительной власти выражают целевые задачи данной ветви власти. Посредством функционирования исполнительной власти непосредственно реализуется механизм государственного управления, который представляет собой организационное воздействие на социальные, экономические, культурные и иные отношения в обществе с целью обеспечения его эффективной жизнедеятельности. Исполнительная власть обеспечивает практическую реализацию функций государства. Производным является содержание функций органов исполнительной власти в разных сферах государственной жизни» (см.: Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Указ. соч.).

<sup>21</sup> Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. 2012. № 6.

<sup>22</sup> Марченко М. Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал российского права. 2008. № 10.

<sup>23</sup> См.: Русин С. Н. Указ. соч.

социальные институты, то естественен отрицательный результат его деятельности, невозможность путем использования форм и способов государственного управления добиться значимых для общества и самого государства результатов.

Справедливым представляется утверждение Р. Х. Гиззатуллина о том, что «сегодня исследование функций государства должно быть направлено не на полемику по поводу научного понимания категории “функции государства”, их классификации на “основные” и “неосновные”, “внутренние” и “внешние”. Оно в первую очередь должно быть направлено на уяснение того, для чего государством осуществляются функции, а это напрямую связано с вопросом о том, для чего государство нужно обществу и каждому его члену. Ну и, безусловно, важен обстоятельный анализ существующих правовых и организационных форм реализации функций государства с целью оценки их полноты, достаточности, эффективности в практическом применении, а также выработки возможных направлений дальнейшего совершенствования»<sup>24</sup>.

А. К. Голиченков, исследуя понятийный аппарат, предлагает понимать под экологическим управлением (в широком значении) деятельность государственных органов исполнитель-

ной власти, органов местного самоуправления, граждан и их объединений по упорядочению (организации) охраны окружающей природной среды, использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности человека и других объектов (общество, государство), осуществляемую на основе законодательства в соответствии с поставленными целями и задачами<sup>25</sup>. Такое понимание предполагает разделение функций экологического управления между перечисленными субъектами и необходимость установления их компетенции. Полагаю, что верным будет подход, когда компетенция устанавливается и на основе решения вопроса о том, что входит в экологическую функцию государства, а что — в функции иных субъектов.

Обозначенные проблемы представляют нам наиболее насущными, влияющими на уровень и эффективность государственного управления в области охраны окружающей среды. Конечно же, существуют и иные проблемы, касающиеся организации государственного управления. Именно их решение предусмотрено документами стратегического государственного планирования<sup>26</sup>. Однако в современных условиях, на наш взгляд, прежде всего следует вести речь не о проблемах организации государственного управления, а о его сути, его цели.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильева М. И. Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. Пособие по региональной экологической политике. — М., 2004.
2. Вишняков В. Г. Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. — 2006. — № 8.
3. Гиззатуллин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : монография / под ред. М. М. Бринчука. — М., 2014.
4. Голиченков А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов. — М., 2012.
5. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // Lex Russica. — 2014. — № 4.
6. Жигалов Д. В., Перцов Л. В., Чалая Ю. Ю. Применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике государственного и муниципального управления // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2009. — № 12.
7. Ефимова Е. И. Правовой институт «экологическое управление» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. — 2006. — № 1.

<sup>24</sup> Гиззатуллин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации : монография / под ред. М. М. Бринчука. М., 2014. С. 6.

<sup>25</sup> Голиченков А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов М., 2012. С. 439.

<sup>26</sup> Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года.

8. Лебедева Т. П., Михайлова О. В. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ. — М., 2011.
9. Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. — 2006. — № 11.
10. Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. — М., 2000.
11. Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. — 2012. — № 6.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

## DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

**RUSIN Sergey Nikolaevich** — Ph.D. in Law, Associate Professor of the Lomonosov Moscow State University  
SNR1959@mail.ru  
119991, Russia, Moscow, Leninskie Gory, d. 1.

**Review.** *The article considers a wide range of problems existing in the area of public administration of environmental protection that have systematic nature. To such problems the author refers the following: inconsistency of the activity of government authorities in implementation of public policy by means of public administration, changes in the objectives of public policy and management in the area of environmental protection that more and more often involve the issues of economic efficiency of activities of a state, disregard for changes of the essence of ecological function that develops together with the development of the society. The author enumerates approaches aimed at reconsidering the named problems and amendments to the content of the state activity. It is shown that the problem of defining the purposes is a systematic problem of improvement of public administration in the area of environmental protection. This problem is closely connected with an administrative reform that is continuing in the state. The task of the latter is to increase state efficiency. In addition, after not the best administrative reforms have been carried out in foreign states that implement a so-called concept of a new state management, the efficiency of a state will be changed by economic means, namely, economic efficiency of the state activity and state authorities. Hence, the public services, the range, the quantity and the quality of which can be measured in monetary terms.*

*The author identifies a systematic problem that is caused by the issue of the content of the environmental function of the state being still unsolved. As public administration in the area of environmental protection is the main way of implementing the environmental function of the state, the content of the latter predetermines the limits of the state influence on environmental relations (environmental area). The author considers to be important the issue whether the environmental function of the state covers all social environmental relations.*

**Keywords:** *environmental protection, legal problems, public administration, absence of consistency, management objective, state services, public administration based on the results, ecological functions, the content of public administration.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Vasilyeva, M. I. Legal problems of organization of management in sphere of environmental protection. The manual on regional environmental policy. — М. — 2004.
2. Vishnyakov, V. G. The system and structure of federal executive bodies: Theory and Practice // Russian Law Journal, 2006, № 8.
3. Gizatullin R. H. The environmental function of the state: the theory and practice of implementation. The Monograph / Ed. by M.M.Brinchuk. - М., 2014.
4. Golichenkov, A. K. Environmental law in Russia: Dictionary of legal terms. М., 2012.
5. Zhavoronkova, N.G., Agafonov, V. B. Legal problems of economic regulation of environmental protection // Lex russica. 2014. N. 4.
6. Zhigalov, D. V., Pertsov, L. V., Chalaya, Y. Y. Application of the result-oriented budgeting tools in the practice of state and municipal governance // Property relations in the Russian Federation, 2009, N. 12.

7. *Efimova, E. I.* The legal institution of "environmental management" in the environmental and legal studies // Environmental Law, 2006, N. 1.
8. *Lebedeva, T. P., Mikhailova, O. V.* Public administration in foreign countries: Experience of administrative reforms. – М., 2011.
9. *Naryshkin, S.E., Khabriyeva, T.A.* Administrative reform in Russia: Some results and problems of the legal science // The Russian Law Journal, 2006. N. 11.
10. *Petrova, T. V.* Legal problems of the economic mechanism of environmental protection. М., 2000.
11. *Rusin, S. N.* The ecological function of the state. The determinant of development // Environmental Law. 2012. N. 6

Д. О. Сиваков\*

## ВОДНЫЙ ОБЪЕКТ И ВОДНЫЙ ФОНД КАК ПРАВОВЫЕ ПОНЯТИЯ

**Аннотация.** Автор раскрывает ключевые термины водного права — водные объекты и водный фонд — в контексте разнообразных правоотношений. Автор выявляет соотношение этих терминов с понятием недвижимости, водохозяйственного комплекса, рассматривает их сквозь призму государственного наблюдения, учета и районирования водного фонда. Водные объекты общего пользования также не ушли от внимания автора. Применяются следующие методы научного исследования: исторический, сравнительного анализа и экстраполяции. Приводится опыт стран ЕС (Нидерландов) и Японии.

Водный фонд России — не просто основа водного хозяйства, но и неизменная основа всей экономики. Снижение качества и количества водных ресурсов неизбежно пагубно скажет на жизни российского общества.

Статья имеет разветвленное внутреннее строение, выраженное в подзаголовках. Автором дана постановка проблемы. В критическом ключе даны положения советского и затем российского законодательства. Акцент делается на ВК РФ 1995 и 2006 гг.

Важное значение для автора имеет классификация водных объектов. Как указывается в ст. 5 ВК РФ, в зависимости от особенностей режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей водные объекты имеют непростую градацию. Для задач данной статьи прежде всего важно деление на поверхностные и подземные водные объекты. Исходя из ст. 5 ВК РФ, в понятие «поверхностный водный объект» входят не только водные массы, но и покрытые ими земли в пределах береговой линии. Здесь имеет место обязательный признак поверхностных водных объектов — соединение земли и воды. В связи с этим осмысливается сложный вопрос о том, имеют ли поверхностные водные объекты в своем составе недвижимость.

Раскрывается значение мониторинга и учета водных объектов в специальном реестре для водохозяйственного комплекса, рассматриваются вопросы гидрографического районирования и водохозяйственной документации.

Обращается внимание читателя на важную особенность России: многие водные объекты вообще не вовлечены или крайне слабо вовлечены в водохозяйственный комплекс. Например, многие сибирские реки пока не втянуты в орбиту водохозяйственного комплекса России и образуют резерв развития водного хозяйства. Между тем, не имея официальных пользователей (указанных в водном реестре), данные водные объекты нередко испытывают негативное воздействие от эпизодических пользователей.

**Ключевые слова:** водные объекты, водный фонд, недвижимость, государственный водный реестр, водный мониторинг, водные правоотношения, договоры водопользования, схемы комплексного использования и охраны водных объектов, бассейны, подбассейны, прогнозы социально-экономического развития, Водная стратегия России.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.091-102

**П**остановка проблемы. Водные правоотношения и водохозяйственная деятельность имеют свою географическую привязку к водным объектам. Совокупность водных объектов

© Сиваков Д. О., 2016

\* Сиваков Дмитрий Олегович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ  
ecology@izak.ru  
117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

в пределах территории Российской Федерации образует водный фонд страны. Именно в связи с использованием и охраной водных объектов складываются водные правоотношения<sup>1</sup>. В свою очередь, водный фонд есть совокупный, интегрированный объект водных правоотношений.

При этом ряд исследователей в качестве объектов экологических отношений рассматривают не сами водные объекты, а воды<sup>2</sup>. Воды — это вся вода, находящаяся в водных объектах, т.е. в естественном природном состоянии на поверхности суши, в формах ее рельефа или в недрах<sup>3</sup>. Однако такой подход при всех своих достоинствах не позволит пространственно определить предмет прав субъектов водных отношений на названную «природную» воду (собственность, пользование). Для этого как раз и требуется правовая конструкция водного объекта как образования, объединяющего в себе два природных ресурса: землю-недвижимость и чрезвычайно мобильную водную массу. Более того, в рукотворных (искусственных) водных объектах вода не обладает природным состоянием в силу воздействия человека.

Само понятие «водный объект» оказалось в центре внимания законодателя начиная примерно с 1970-х гг. Именно в те годы были приняты сначала Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик, а затем республиканские водные кодексы. Эти источники права рассматривали водные объекты (или их части) в качестве важнейших компонентов водного хозяйства.

Хотя «водные объекты» — ключевое понятие различных этапов развития водного законодательства, его легальное определение и дальнейшая характеристика содержат ряд неточностей, много недосказанного<sup>4</sup>. Однако с учетом всех критических замечаний термин является центральным в современном водном праве и законодательстве, а заменять его другим — значит зауживать сферу действия водного права и законодательства.

В свою очередь, выявление и преодоление недостатков терминологического аппарата, связанного с водными объектами, является необходимым условием для дальнейшего развития различных отраслей законодательства, регулирующего водохозяйственную деятельность.

Согласно ст. 1 ВК РФ водный объект — это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод, в котором имеются характерные формы и признаки водного режима. При этом сам водный режим есть изменение во времени уровня, расхода и объема воды в водном объекте.

Таким образом, понятие водного объекта раскрыто законодателем путем комбинирования существенных признаков и перечисления некоторых образований, относящихся к водным объектам. Затем законодатель раскрывает и поясняет названные признаки (водный режим, постоянное или временное сосредоточение вод) и природные образования (водоемы и водотоки).

Данный подход законодателя не является достаточно последовательным, ибо для емкого определения того или иного понятия достаточно привести его существенные признаки. А перечисление тех или иных объектов, относящихся к водным объектам, было бы уместно уже после определения понятия, что и делается несколькими статьями далее.

Как указывается в ст. 5 ВК РФ, в зависимости от особенностей режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей<sup>5</sup> водные объекты подразделяются на поверхностные и подземные.

Исходя из ст. 5 ВК РФ в понятие «поверхностный водный объект» входят не только водные массы, но и покрытые ими земли в пределах береговой линии. Здесь имеет место обязательный признак поверхностных водных объектов — соединение земли и воды<sup>6</sup>. В ВК РФ 1995 г. это сочетание было выражено яснее.

<sup>1</sup> Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 48—61.

<sup>2</sup> Бринчук М. М. Экологическое право: объекты экологических отношений. М., 2011. С. 76—83.

<sup>3</sup> Крассов О. И. Природные ресурсы России. Комментарий законодательства. М., 2003. С. 320.

<sup>4</sup> См.: Колбасов О. С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. № 1—2. С. 15—16.

<sup>5</sup> Данные особенности непременно выявляются естественной наукой и отражаются в Государственном водном реестре.

<sup>6</sup> Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 350—353.

В статье 7 этого Кодекса под единым водным объектом понимались «поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта)».

Понятие «поверхностный водный объект» является общим (родовым) по отношению к следующим понятиям: водоемы, водотоки, болота, ледники и снежники, моря и их части, природные выходы подземных вод (родники и гейзеры). Как следует из перечисленного, к поверхностным водным объектам законодатель причислял и причисляет водотоки и водоемы. Лишь в ст. 9 ВК РФ 1995 г. указывалось различие между ними: замедленный водообмен у водоемов.

В водоемы как в собирательное понятие входят озера, водохранилища, пруды, обводненные карьеры, а водотоки — это реки, ручьи, каналы. «Части морей» означают, согласно букве закона, проливы, заливы, включая бухты и лиманы. Однако заливы не состоят из двух видов (бухты и лиманы) и имеют такие разновидности, как губы, эстуарии, лагуны.

Обязательные признаки поверхностного водного объекта, неизменные по своему характеру, по-разному проявляются в его видах и разновидностях. Так, сосредоточение вод бывает твердым (ледники и снежники) или жидким, причем в последнем случае эти воды бывают солеными, полусолеными и пресными. Взаимодействие вод и сопряженной земли порождает разные геоморфологические образования: морское дно, ледниковые цирки, русло реки или ручья, озерная котловина, чаша водохранилища и ложа пруда<sup>7</sup>. Разные проявления основных признаков поверхностных водных объектов предрасполагают к разным видам водопользования, различному использованию близлежащих территорий, а значит, к несколько разным правоотношениям.

Подчас варьирование основных признаков правового понятия «поверхностный водный объект» влияет на сроки и периодичность во-

допользования. Ведь как признает законодатель, скопление воды в составе водного объекта может быть временным, то есть в силу соответствующего водного режима сезонным. Например, некоторые сезонные водоемы, расположенные в низовьях Волги и заливаемые в половодье, служат важными местами для нереста рыб<sup>8</sup>.

Наряду с обязательными признаками водного объекта, проявляющимися по-разному, имеют место и дополнительные. Они присутствуют в зависимости от многообразной и многоаспектной классификации водного объекта. Если водный объект искусственного происхождения (пруд, водохранилище, канал), то его принадлежностями следует считать подпорные и некоторые другие гидротехнические сооружения (ГТС). Экологически в понятие поверхностный водный объект может входить обитающая водная флора и фауна. Однако такая может или вообще отсутствовать, или быть сведена к минимуму. Названные дополнительные признаки играют также роль при определении различных видов водопользования, включая предоставление вод в пользование для нужд охоты и рыболовства.

Российское законодательство не содержит прямого ответа на вопрос, являются ли поверхностные водные объекты недвижимостью. В силу ст. 130 ГК РФ к недвижимости относятся земельные участки, участки недр и всё, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых невозможно без нанесения им несоразмерного ущерба<sup>9</sup>. Законодатель приводит перечень объектов недвижимости, включая здания, строения, сооружения, объекты незавершенного строительства. Очевидно, здания, строения и сооружения, в том числе ГТС, могут относиться к водному хозяйству. Помимо имущества, отнесенного к недвижимому в силу его неотъемлемых свойств, к недвижимости приравниваются суда водного транспорта, космические объекты.

<sup>7</sup> Орлов В. Г. Основы инженерной гидрологии. Ростов н/Д, СПб., 2009; Каплин П. А., Леонтьев О. К., Лукьянова С. А., Никифоров Л. Г. Берега. М., 1993; Котляков В. М. Мир снега и льда. М., 1994.

<sup>8</sup> В рыбном хозяйстве такие водоемы называют «придаточными»: очевидно, с целью указать на их экологическую связь с теми реками, откуда в эти водоемы заходит на нерест рыба. Органы, уполномоченные в области рыбного хозяйства, стремятся не допустить обвалования таких водоемов и превращения их в сельскохозяйственные угодья. Экологически вредна будет и застройка этих площадей: ведь в определенный сезон вода, не найдя своего ложа или своей чаши, либо станет опасной, либо оставит без влаги близлежащие леса, поля, луга.

<sup>9</sup> Гражданское право. Часть первая / под ред. А. Г. Калпина, А. И. Масляева. М., 1997. С. 114—115.

*Входят ли элементы недвижимости в поверхностные водные объекты?* Ответ на этот вопрос можно дать путем доктринального толкования законодательства. Согласно положениям действующего ВК РФ, поверхностные воды и покрытые ими земли образуют поверхностные водные объекты. Суть поверхностных водных объектов как природных комплексов заключается в прочной взаимной связи воды и земли. Безусловно, дно и берег водоемов и водотоков — недвижимость. Сами поверхностные воды находятся в пределах лож, котловин и русел, выраженных в рельефе местности. При всех своих «текучих» свойствах поверхностные воды тесно связаны с землей. Эта связь настолько экосистемно прочна, что без нее не было бы водного объекта — объекта права собственности и пользования. Если водоем и водоток лишаются воды, то прекращается существование самого водного объекта. Следовательно, есть некоторые основания считать как искусственные, так и естественные поверхностные водные объекты имеющими в своем составе недвижимость. Утверждая так, мы напрямую не связываем юридическую категорию недвижимости с чрезвычайно подвижными физическими свойствами воды. Ведь суда водного транспорта тоже очень подвижны, их суть в движении, тем не менее они отнесены к недвижимости.

Из признания водных объектов недвижимостью не вытекает их свободный оборот. Более того, сам термин «недвижимость» требует повышенного контроля государства за связанными с данными объектами общественными отношениями, в частности государственной регистрации такого имущества и прав на него. Эта недвижимость, как недра и некоторые категории земли, признаются в российском законодательстве неотчуждаемой («некоммерческой») государственной собственностью. Некоммерческой государственной собственностью являются также водные объекты, принадлежащие государству.

Признавая поверхностные водные объекты в качестве имущества, мы должны рассмотреть их связь с прилегающими землями. Земельные участки при водоемах и водотоках испытывают на себе их воздействие до такой степени, что это иногда отражается на их границах. К сожалению, в российском законодательстве отсутствуют нормы о таком основании приобретения права собственности на землю, как приращение земельного участка естественным

путем (или его потеря) в результате действия текущих вод. Речь идет о земельных участках, образующихся по берегам рек и в их руслах в результате намыва (наноса) грунта, отрыва части грунта от одного берега и присоединения этой части к другому месту того же берега или к противоположному берегу, а также в результате изменения русла реки. Приведенные случаи предусмотрены в развитом гражданском законодательстве ряда зарубежных государств (ст. 556—559 Гражданского кодекса Франции, ст. 965—967 Гражданского кодекса Квебека). Регулировало подобные случаи и старое российское законодательство. Очевидно, данные вопросы требуют осмысления правовой наукой в целях их адекватного решения в отечественном законодательстве.

Еще одним дополнительным признаком водного объекта является его общедоступность. Отечественное (и в ряде случаев зарубежное) законодательство в той или иной мере признает общедоступность водных объектов, кроме строго установленных случаев, обусловленных характером водопользования, размещенными на водах и берегах объектами (в том числе военными). В статье 6 «Водные объекты общего пользования» ВК РФ их правовой режим устанавливается таким образом, как будто эти объекты всем известны и вопроса о их выделении на местности, а равно на плановых материалах и в других официальных документах, не существует. Но на самом деле бывает далеко не всегда ясно, какой водный плес и берег нужно относить к водным объектам и береговым полосам «общего пользования» и переносить на них правила ст. 6 ВК РФ. Можно лишь предположить, что если водный объект и его береговая полоса (либо их часть) не выделены уполномоченными органами в особое пользование, то методом исключения это — общее пользование. На практике государство порой устанавливает особое пользование на акваторию и ее берег уже тогда, когда происходит спор хозяйственных субъектов.

Однако дополнительные признаки рассматриваемого понятия можно не принимать во внимание при законодательном определении объекта права собственности на воды. Для этого нужны обязательные признаки: сосредоточение вод и покрытая ими земля в пределах береговой линии.

К сожалению, фактически береговая линия выделена далеко не для всех водных объектов в силу упущений в гидрологическом наблюдении

нии. Местами она отсутствует даже у крупных водоемов и водотоков. Однако пока гидрологический мониторинг не выявил по средне-многолетнему уровню воды береговую линию, защищать водный объект нужно и без этих уточнений, ведь связь между водной толщей, дном и берегом диктуется не правом, а экосистемой. Право должно лишь следовать за экологией.

Поскольку береговая полоса вдоль водного объекта не признается его составной частью как предмета права собственности, ряду авторитетных специалистов представляется, что ВК РФ нарушает связь между водоемом и берегом. По их убеждению, только при юридически оформленном единстве дна, берега и водной среды коммерсанты, в том числе от пляжного бизнеса, должны будут заботиться о чистоте водоема, включая очистку (от мусора) дна и берега<sup>10</sup>. Следует согласиться с тем, что единство воды и земли учитывается в ВК РФ очень слабо, а остальное водное законодательство здесь ничего не привнесло.

Однако, чтобы обеспечить правовое единство воды и земли, законодатель не обязательно должен наращивать земельную составляющую в конструкции водного объекта как предмета права собственности. Вся землю вокруг водного объекта в любом случае нельзя будет включить в его состав. Но использовать землю, воду и другие природные ресурсы в рамках экосистемы крупного водного объекта нужно согласованно, не допуская вреда природе и не забывая о праве людей отдыхать у воды. Для такого взаимного согласования как раз и нужны другие институты водного права и законодательства.

Прежде всего это разнообразные и давно существующие береговые полосы общего пользования (их запрещено приватизировать), водоохранные зоны, прибрежные полосы или же санитарные округа. Всячески снижая антропогенную нагрузку, данные режимы (кроме режима бечевника) призваны сохранить естественное, природное состояние земель, лесной и иной растительности на ней с целью сберечь самоочищение вод, в коем участвуют разные элементы водной (аквальной) системы, включая дно и берега.

Между прочим, перечисленные правовые режимы должны помогать уполномоченным органам (за рубежом их именуют водными администраторами) правильно сформулировать

условия при выдаче хозяйствующим субъектам решений на водопользование или при заключении с ними договоров водопользования. Водопользователь должен со всей ответственностью (а не только формально) заботиться не только об определенной акватории, о дне и толще воды, но и об участке берега, необходимом для эксплуатации водоема или водотока. Недаром в силу закона водопользователь должен сообщать об их состоянии в органы власти.

Главное внимание водных органов в процессе водохозяйственной деятельности обращено на количество и качество тех водных масс, правильного распределения которых они должны добиваться. Однако поскольку понятие «водный объект» не исчерпывается одними водными массами, функции и ответственность водных органов должны быть несколько более широкими, чем распоряжение одними только водными массами. Об этом говорят многие нормы водного законодательства. В Государственном водном реестре положено отражать ГТС, расположенные на водных объектах, а также иные сооружения, связанные с использованием не столько воды, сколько берегов и дна водных объектов (мосты, дюкеры, иные трубопроводы). Водные органы должны проверять, чтобы водозаборы (например, оросительных систем) вместе с водой не увлекали из водного объекта рыбу. Таким образом, заботы водных органов выходят за рамки управления одними водными массами.

К такому же выводу можно прийти исходя из анализа водного законодательства некоторых зарубежных государств. В Законе о реках 1964 г. Японии река понимается как общественный водоток с сооружениями по его управлению. К числу последних относятся не только ГТС, но и набережные, повышающие выгоду от использования речной воды и снижающие ущерб, наносимый водой. Хотя законодатель прямо не относит покрытую водой землю в состав реки, предписанная им фундаментальная политика управления рекой со стороны ее администраторов (министр строительства, префект) включает занятие земельных участков, выемку грунта и речных наносов. Таким образом, река включает в себя сопряженную землю если не как предмет права собственности, то как объект государственного управления. Это обстоятельство, очевидно, выражено и в пла-

<sup>10</sup> Российская газета. 2008. 21 июля.

нах развития рек, предусмотренных в Законе. Между тем водное законодательство Королевства Нидерланды включает в интегрированное водное управление берега и дно, а также биологические компоненты водных объектов.

Разработчики обоих отечественных Водных кодексов (1995 и 2006 гг.) придерживаются спорной позиции: не разграничивать правовой режим естественных и искусственных (рукотворных) водных объектов. Лишь в случае определения формы собственности законодатель дает в частные руки небольшие искусственные водоемы — пруды и карьеры. Между тем отметим, сколь разные усилия тратит человек на «рукотворные» и «природные» водотоки и водоемы. Реки и ручьи всегда движутся, а озеро является естественным резервуаром воды. Канал и водохранилище — совсем другое дело. Оснащенные ГТС, они являются предметом ежечасных усилий всего водохозяйственного комплекса. Интересно также отметить наличие в гидрологической системе России и многих других государств с развитым водным хозяйством массы полусинтетических (или полусинтетических) водных объектов, включая зарегулированные реки. Так, ряд водохранилищ охватывает проточные озера, речной сток которых был зарегулирован плотинами. Многие пруды строятся в действующем или старом русле рек (соответственно это русловые и старичные пруды).

ВК РФ признает необходимым определить границы между водой и сушей. Он указывает, что для рек, ручьев, каналов, озер, обводненных карьеров их береговая линия определяется «по среднемноголетнему уровню вод в период, когда они (водные объекты) не покрыты льдом» (ст. 5 ВК РФ).

В статье 1 ВК РФ допускается, что водным объектом или его частью могут служить некие водохозяйственные участки. Согласно ВК РФ, водохозяйственный участок — это часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры использования водного объекта (водопользования). Очевидно, водохозяйственный участок отражает некое внутреннее строение водотока, водоема, морского залива. Например, река разделяется на плесы. Исходя из

знаний о гидрологическом режиме этих плесов можно будет рассчитать лимиты забора (изъятия) воды, чтобы не произошло истощения водного объекта.

Согласно утвержденным формам Государственного водного реестра при учете водных объектов фиксируется «нарезка» на водохозяйственные участки.

К водным объектам не должны относиться многочисленные внутриводохозяйственные каналы (осушительные) и каналы (оросительные). Правовой режим таких сооружений должен следовать правовому режиму земель, к которым они относятся.

Этот вывод можно обосновать с нескольких позиций:

- такие сооружения обычно выполнены в земле, они не снабжены водорегулирующими устройствами;
- их публичная значимость отсутствует или резко ограничена;
- они заполнены водой только в определенные сезоны (обычно в течение непродолжительного времени).

Некоторые исследователи из Белоруссии, где осушение земель имеет исключительно большое значение, склонны видеть во всех осушительных сооружениях объекты водного хозяйства<sup>11</sup>. Но такой взгляд следует считать своего рода первым приближением к определению их правового режима. При более глубоком анализе осушительные сооружения целесообразно делить на внутри- и межхозяйственные и прилагать к ним неодинаковые хозяйственные и правовые мерки. Если межхозяйственные осушительные сооружения признаются водными объектами, то внутриводохозяйственные не следовало бы относить к водным объектам. Соответственно первые могут быть занесены в Государственный водный реестр, а вторые — в другие банки данных, включая кадастр недвижимости (ведь там описывается вся собственность физического или юридического лица).

При этом простейшие осушительные и оросительные сооружения могут быть выполнены не собственником земли, а ее временным владельцем (пользователем). В этом случае возникают сложные отношения, связанные с тем, что земля и обслуживающие ее сооружения оказываются объектами собственности, принадлежа-

<sup>11</sup> Бохуров В. Н. Правовое регулирование отношений в области осушительной мелиорации (по материалам Белорусской ССР) : дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1965.

щими разным лицам. Решение этой проблемы и определение правового режима таких объектов относятся скорее к области земельного законодательства и, соответственно, к научному направлению «земельное право». В водном законодательстве следовало бы упомянуть, что внутрихозяйственная осушительная и оросительная сеть к водным объектам не относится.

*Значение мониторинга и учета водных объектов для водохозяйственного комплекса.* Являясь базой водохозяйственной деятельности, водные объекты подпадают под государственный мониторинг и учет. Мониторинг водных объектов — система наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов вне зависимости от формы собственности на них<sup>12</sup>.

Одним из направлений мониторинга является наблюдение за водохозяйственными системами, в том числе за гидротехническими сооружениями, а также за объемом вод при водопотреблении и водоотведении.

Федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся организации, эксплуатирующие ГТС, состоящие в федеральной собственности, выполняют следующие мероприятия:

- наблюдения за соответствующими водохозяйственными системами, в том числе ГТС;
- сбор, обработку, обобщение и хранение сведений, полученных в результате указанных наблюдений, и представление их в Федеральное агентство водных ресурсов в соответствии с установленными формами и порядком представления сведений, а также порядком информационного обмена;
- предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, а также юридическим и физическим лицам данных наблюдений за водохозяйственными системами, в том числе гидротехническими сооружениями, в порядке, установленном Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Собственники водных объектов и водопользователи в порядке, установленном Министерством природных ресурсов и экологии РФ:

— ведут учет объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества;

— ведут регулярные наблюдения за водными объектами (их морфометрическими особенностями) и их водоохранными зонами;

— представляют в территориальные органы Росводресурсов сведения, полученные в результате такого учета и наблюдений, в соответствии с установленными формой и периодичностью.

Государственный водный реестр — систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в разных формах собственности, об их использовании, о речных бассейнах, бассейновых округах.

Идентификация на местности тех или иных природных, антропогенных, природно-антропогенных объектов именно как водных объектов (тех или иных видов, разновидностей) — ключевая задача государственного учета вод. Однако критерии определения того или иного водного объекта зависят от устоявшихся представлений гидрологической науки, которые следует утвердить на общегосударственном уровне. Мы убеждены, что критерии идентификации водных объектов требуют открытого обсуждения и утверждения федеральным органом власти по согласованию с Российской академией наук. Вне сомнения, при разработке данных критериев необходимо научно учитывать богатую информацию региональной специфики различных водоемов, водотоков и их систем. Недопустимо и глубоко порочно создавать для региональных и муниципальных властей возможность не признавать те или иные природные и рукотворные образования водными объектами только потому, что они интересны богатым инвесторам для использования под застройку. Ведь таким образом из жадности наживы можно замалчивать очень многие водные объекты России.

*Гидрографическое районирование и водохозяйственная документация по нему.* Сама природа создала из поверхностных водных объектов речные бассейны, озерные системы. Это дало основание гидрологам осуществлять гидрографическое районирование территории,

<sup>12</sup> Комментарий к Федеральному закону «О гидрометеорологической службе» / под ред. С. А. Боголюбова, А. И. Бедрицкого. СПб., 2003.

в соответствии с которым следует строить государственное управление водным хозяйством, использованием, охраной и восстановлением водного фонда<sup>13</sup>. На основе анализа отечественного и зарубежного опыта правового регулирования можно заключить, что бассейновые принципы и методы управления водным хозяйством выражаются в разных формах: в бассейновых соглашениях, бассейновых советах, в разработке схем комплексного использования вод, обязательных для исполнения<sup>14</sup>.

В действующем ВК РФ предусматриваются бассейновые подходы к процессу водохозяйственного управления: бассейновые округа (ст. 1, 28), бассейновые советы (ст. 29), схемы комплексного использования и охраны водных объектов (ст. 33). В отличие от прежнего законодательства, ВК РФ не предусмотрел бассейновые соглашения, практиковавшиеся до 2003 г. При этом Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. планирует превращение бассейновых советов в ключевые органы управления, которые будут принимать ответственные решения в области водного хозяйства.

В Директиве 2000/60 ЕГ Европейского парламента и совета от 23 октября 2000 г. о водной политике<sup>15</sup> предусматривается интегрированная работа учреждений и комитетов в рамках бассейнов рек. Бассейн реки как единица управления включает в себя и поверхностные, и подземные воды. Для отдельных бассейнов требуется принимать планы управления и программы по улучшению состояния вод. Если же речной бассейн трансграничен, то государства — члены ЕС составляют единый план управления всем речным бассейном или по крайней мере его отдельной частью.

Для стран ЕС управление речным бассейном — наилучшая модель не только для внутринациональных, но и для трансграничных рек и озер. Но такое управление не будет эффективным без плана освоения водных и земельных ресурсов речного бассейна, который должен обновляться каждые 6 лет. Цель этого плана — достижение совместными усилиями хорошего состояния водной среды к

определенному сроку. «Хорошее состояние водной среды» — это качество воды, примерно соответствующее тому качеству, которым характеризовалась бы вода, не будь влияния антропогенной деятельности. Следовательно, в Директивах ЕС речь идет не только об охране, но и о восстановлении водоемов и водотоков.

В силу ВК РФ с бассейновыми методами управления водным хозяйством тесно связано планирование рационального использования водных объектов. В силу бассейнового характера управления планирование осуществляется посредством разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов. Названные схемы не являются новеллой ВК РФ 2006 г. Они готовились три десятилетия сообразно положениям ст. 76 ВК РФ 1995 г., а до этого — на основе постановления Совета министров РСФСР от 9 июля 1976 г. № 375 «О порядке разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод»<sup>16</sup>. Однако в советский период смогли утвердить схемы только по Дону и Кубани.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании. Они являются основой водохозяйственной деятельности в границах речных бассейнов, образно говоря, это кардиограмма водных отношений. Именно поэтому схемы обязательны для федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, частного сектора, общественных организаций.

Схемы разрабатываются в целях определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты и потребностей в водных ресурсах в перспективе. Еще одна их цель — определить основные направления деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Схемами комплексного использования и охраны водных объектов (далее — Схемами) устанавливаются:

- целевые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих Схем;
- перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов.

<sup>13</sup> Институты экологического права. М., 2010. С. 306—328.

<sup>14</sup> Сиваков Д. О. Водное право России и зарубежных государств. М., 2010. С. 268—271.

<sup>15</sup> АВЛ. L 327 от 22 декабря 2000 г. С. 1.

<sup>16</sup> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. С. А. Боголюбов. М., 2007.

Важным инструментом при составлении Схем являются водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов и содержащие расчеты потребностей в водных ресурсах по сравнению с доступными их объемами в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков — при различных условиях водности (с учетом неравномерного распределения поверхностного и подземного стоков вод в различные периоды). Схемы предусматривают предельные объемы воды, разрешенные к отбору из каждого водного объекта, а также лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества при различных условиях водности.

Схемы устанавливают квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод (соответствующих нормативам качества) в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности — в отношении каждого затронутого субъекта Российской Федерации. Кроме того, в Схемах предусматриваются основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883 были утверждены Правила разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы<sup>18</sup>. С принятием этого постановления уполномоченные органы обязаны разработать и утвердить Схемы до 2015 г. По своему Графику к 2011 г. Росводресурсы подготовили порядка 16 проектов схем, среди них два прошли стадию учета замечаний бассейновых советов.

Согласно этим Правилам Схемы разрабатываются на срок не менее 10 лет и отражают количественные и качественные показатели состояния водных ресурсов и параметры водопользования по речному бассейну, подбассейнам, водохозяйственным участкам и территориям субъектов РФ. Сама очередность разработки Схем определяется Росводресурсами исходя из водохозяйственной обстановки.

Необходимая корректировка Схемы осуществляется по решению Росводресурсов на основании результатов мониторинга ее реализации не чаще одного раза в 5 лет. К сожалению, на практике систематизированные материалы Схем нередко устаревают и требуют обновления. Это является болевой точкой в деле организации водохозяйственной деятельности.

Трудности подготовки Схем объясняются также нехваткой высококвалифицированных специалистов, способных разработать этот масштабный и в то же время детальный документ, обязательный для исполнения. Осталось несколько процентов старых кадров, а новые готовые специалисты не трудоустраиваются в водном хозяйстве.

Как отмечают в Совете по изучению производительных сил (СОПС), нынешние проекты Схем не обладают той комплексностью и фундаментальностью, которые в силу закона от них ждут государство и общество<sup>19</sup>. В связи с этим ряд специалистов (Я. Вишняков) отмечают удачный опыт составления аналогичных фундаментальных водохозяйственных документов бассейнового характера.

Принимать участие в разработке Схем обязаны федеральные и региональные органы власти. При разработке Схем учитываются прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу: в целом по Российской Федерации, по регионам, по отраслям экономики. В отношении трансграничных водных объектов учитываются положения международных договоров Российской Федерации с сопредельными государствами.

Разработчики водохозяйственных схем должны принимать во внимание схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов. Учитываются также региональные и местные документы по планированию развития промышленных зон, населенных пунктов, транспортной инфраструктуры, реструктуризации и развития сельского хозяйства, создания рекреационных зон и охраняемых природных

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 651.

<sup>19</sup> Здесь и далее: информационные материалы к заседанию секции № 4 ВЭС «Экологический контроль, экспертиза, мониторинг, аудит» по вопросу: «Охрана водных ресурсов при формировании схем комплексного использования водных объектов» от 02. 02.2011.

территорий, местные планы и программы водохозяйственных и водоохранных мероприятий, а также мероприятий по защите от негативного воздействия вод.

Росводресурсы направляет проекты Схем бассейновым советам, которые в месячный срок с даты поступления проектов представляют в Агентство соответствующие рекомендации. Росводресурсы рассматривает рекомендации бассейновых советов, при необходимости вносит изменения в эти проекты. Следовательно, в настоящее время рекомендации бассейновых советов можно отклонить. Однако такой порядок взаимодействия может измениться в случае упомянутого усиления значения бассейновых советов в системе органов управления использованием и охраной водных объектов. По бассейнам и подбассейнам Схемы могут утверждаться (или согласовываться) именно бассейновыми советами.

Минприроды России утверждает Схемы в месячный срок с даты их поступления и передает в Росводресурсы для направления (и исполнения) в заинтересованные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также для размещения на сайте Росводресурсов в сети Интернет.

Схемы реализуются органами государственной власти и органами местного самоуправления. На их основе они планируют и осуществляют водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов, направленные на удовлетворение имеющейся потребности и потребности в перспективе в водных ресурсах, на планомерное уменьшение вредного воздействия на водные объекты, на обеспечение рационального использования и охраны водных объектов, а также на предотвращение негативного воздействия вод.

Предусмотренные Схемой лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод (соответствующих нормативам качества), квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод применяются уполномоченными государственными и муниципальными органами (например, Росводресурсами) при определении условий договоров водопользования и при вынесении решений о бездоговорном предоставлении водных объектов в пользование.

Данная правовая норма направлена на удержание антропогенной нагрузки на водный фонд в разумных пределах. Нельзя распродавать права на воды российских рек и озер в ущерб задачам охраны природы. Если же в силу Водной стратегии России антропогенная нагрузка на отечественные воды будет сокращаться, то происходящее сокращение потребностей в водных ресурсах нужно будет отразить в различных квотах и лимитах, входящих в Схемы. Однако это дело далекого будущего.

Несомненно, без Схем комплексного использования и охраны водных объектов разросшийся и не всегда эффективный водохозяйственный комплекс России не сможет планомерно и постоянно осуществлять мероприятия по охране и восстановлению водных объектов. Между тем составление и актуализация данных Схем может стать «болевым точкой» из-за слабой роли бассейновых советов, нехватки кадров. Не каждый специалист в области водного хозяйства может их разработать. Для этого нужно масштабное мышление специалистов в водном хозяйстве. Как раз именно воспитание кадров заложено в Водной стратегии России.

*Вовлечение водных объектов в водохозяйственный комплекс.* По сообщениям средств массовой информации, у рек, озер, болот, ледников и снежников труднодоступных районов нашей страны крайне низкая степень вовлеченности в водохозяйственную деятельность. В частности, из 3 млн российских рек используются регулярно лишь около 3 тыс.<sup>20</sup> Соответственно, многие сибирские реки пока не втянуты в орбиту водохозяйственного комплекса России. Так образуется своего рода резерв развития водного хозяйства. Да и территории вокруг них могут очень слабо экономически использоваться. Между тем, не имея официальных пользователей (указанных в водном реестре), данные водные объекты нередко испытывают негативное воздействие от эпизодических пользователей.

В разных природных и экономических условиях значение даже равных по площади и объему сосредоточений воды может оказаться неодинаковым. Небольшие скопления воды могут иметь хозяйственную ценность на Юге России. В то же время в тундровой зоне такое же скопление воды не будет иметь выработанной хозяйственной или экологической

<sup>20</sup> Грицюк М. Пить нельзя // Российская газета. 2011. 1 сент.

ценности. В разных зонах и регионах понятие «водный объект» надо трактовать по-разному. Поэтому включение приведенного выше определения о «водном режиме» водного объекта в Федеральный закон — без какого-либо указания на необходимость его расшифровки на уровне регионального нормотворчества — надо признать недостаточным.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М. Экологическое право: объекты экологических отношений. — М., 2011.
2. Институты экологического права. — М., 2010.
3. Каплин П. А., Леонтьев О. К., Лукьянова С. А., Никифоров Л. Г. Берега. — М., 1993.
4. Колбасов О. С. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. — 1997. — № 1—2.
5. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. С. А. Боголюбов. — М., 2007.
6. Комментарий к Федеральному закону «О гидрометеорологической службе» / под ред. С. А. Боголюбова, А. И. Бедрицкого. — СПб., 2003.
7. Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. — М., 2010.
8. Котляков В. М. Мир снега и льда. — М., 1994.
9. Крассов О. И. Природные ресурсы России. Комментарий законодательства. — М., 2003.
10. Орлов В. Г. Основы инженерной гидрологии. — Ростов н/Д, СПб., 2009.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

## THE WATER ENTITY AND WATER FUND AS LEGAL CONCEPTS

**SIVAKOV Dmitry Olegovich** — Ph.D., Leading Researcher, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation  
ecology@izak.ru  
117218, Russia, Moscow, ul. B. Cheremushkinskaya, d. 34.

**Review.** The author elucidates the key terms of water law, namely, a water entity and water fund, in the context of different relations. The author reveals the interrelation of these terms with the term of immovable property, and water management system, considers these terms through the prism of state observation, registration and zoning of the water fund. Water public facilities have not escaped the author's attention. The following methods of scientific research are applied: historical, comparative analysis and extrapolation. The experience of the countries of the EU (the Netherlands) and Japan is presented. The Water Fund of Russia is not just the foundation of water management, but also the permanent basis of the economy. The reduction of the quality and the quantity of water resources will inevitably destructively affect the life of the Russian society. The article has ramified internal structure expressed in subheadings. The author defines the problem. The author subjects to criticism the provisions of the soviet and then Russian legislation. The emphasis is placed on the Water Codes of 1995 and 2006. The classification of water objects significant for the legal science is also of primary importance for the author. Under Article 5 of the Water Code of the RF water objects have a complicated gradation depending on peculiarities of the mode of use, physical and geographical, morphometric peculiarities. For the purposes of this paper it is necessary to divide water objects into surface and underground water objects. In accordance with Article 5 of the Water Code of the Russian Federation "a surface water object" involves not only water masses but also land covered by them within the waterline. In this case we deal with compulsory features of surface water objects, namely, coupling of water and land. With this regard the author interprets a complex issue concerning whether surface water objects contain immovable property. The paper examines the importance of monitoring and registration of water objects in a special water management system register, considers the issues of hydrographic zoning and water system documentation. The author draws the reader's attention to an important peculiarity of Russia: a lot of water objects are not involved or have very little involvement into the water system administration. For example, a lot of Siberian Rivers are not involved of the water management system of Russia and form the reserve of water resources development. Meanwhile, not having any legitimate users (registered in the water registry) these water objects are often subjected to the negative influence caused by incidental users.

**Keywords:** *water entities, water fund, immovable property, state water register, water monitoring, water legal relationships, contracts of water consumption, schemes of integrated use and protection of water entities, pools, subpools, forecasts of social and economic development, Water strategy of Russia.*

### BIBLIOGRAPHY

1. *Brinchuk, M. M.* Environmental Law: Objects of ecological relations. M., 2011.
2. *Institutes for Environmental Law.* M., 2010.
3. *Kaplin, P. A., Leontiev, O. K., Lukyanova, S. A., Nikiforov L. G.* Shores and Banks. M., 1993.
4. *Kolbasov, O. S.* The new Water Code of the Russian Federation // *Legislation and Economics.* 1997. N. 1—2.
5. *Comments to the Water Code of the Russian Federation (itemized) / Ed. by S.A. Bogolyubov.* M., 2007.
6. *The Commentary to the Federal Law "On the Hydrometeorological Service" / Ed. by S.A. Bogoliubov, A.I. Bedritsky.* SPb., 2003.
7. *The concept of Russian legislation development / ed. by T.Y. Habrieva, Y.A. Tikhomirova.* M., 2010.
8. *Kotlyakov, V. M.* The world of snow and ice. M., 1994.
9. *Krassov, O. I.* Natural resources of Russia. The Legislative Commentary. M., 2003.
10. *Orlov, V. G.* Fundamentals of Engineering Hydrology. Rostov-on-Don, St. Petersburg., 2009.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ КАК ЭКОНОМИКО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

**Аннотация.** Автор анализирует взгляды экономистов и юристов о необходимости государственного регулирования сельского хозяйства, различные определения, предлагает собственное уточненное определение данной категории, под которой понимается совокупность организационных, экономических и иных воздействий государства на аграрные отношения через методы государственного регулирования в целях реализации государственной аграрно-экономической политики, тем самым рассматривая данную категорию как экономическую. При этом под методом государственного регулирования аграрных отношений автор понимает совокупность экономических приемов, посредством которых государство воздействует на субъекты сельского хозяйства. Автор предлагает уточнить классификацию методов государственного регулирования сельского хозяйства, выделяя, во-первых, статические методы государственного регулирования сельского хозяйства, воздействующие на условия функционирования субъектов сельского хозяйства, представляющие собой административные и экономические барьеры, которые субъекту сельского хозяйства необходимо преодолеть; во-вторых, динамические методы, воздействующие на имущественный интерес субъектов аграрных отношений через предлагаемые государством модели экономических отношений. Автор предлагает рассматривать «метод государственного регулирования аграрных отношений» как экономический институт, правовое обеспечение которого образует экономико-правовой институт, таковым, в частности, является институт обязательств. Это позволит отличать указанные категории от сложившегося в правовых науках термина «правовой институт» как звена классификации (отрасль, подотрасль, институт, подинститут, норма права). Обосновывается, что «правовое обеспечение» имущественного интереса субъектов сельского хозяйства, используемого в процессе государственного регулирования субъектов сельского хозяйства, во-первых, закрепляет имущественный интерес субъектов аграрных отношений через определение обязательства, во-вторых, регламентирует его, дополняя элементами правовой регламентации. Правовое обеспечение является выражением регулятивной функции права по отношению к имущественному интересу субъектов сельского хозяйства.

© Елисеев В. С., 2016

\* Елисеев Вячеслав Сергеевич, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор Государственного социально-гуманитарного института  
v.s.eliseev@mail.ru  
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Ключевые слова:** сельское хозяйство, имущественный интерес, субъект сельского хозяйства, государственное регулирование, методы, правовое обеспечение, классификация методов, статические методы, статические методы, экономико-правовой институт, обязательства государственной поддержки.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.103-118**

В научной литературе справедливо отмечается, что «государственное регулирование сельского хозяйства и агропромышленного комплекса в целом — важнейшая предпосылка и условие успешного осуществления проводимой в Российской Федерации аграрной реформы»<sup>1</sup>, необходимость которой приобрела особую актуальность в свете курса государства на обеспечение продовольственной безопасности России.

Собственно, «вопросы развития сельского хозяйства всегда были в центре внимания руководства страны. К таким объективным факторам, как сложные природно-климатические условия, делающие основную часть территории нашей страны зоной рискованного земледелия, постоянно добавляются частые, недостаточно продуманные, реорганизационные перестройки, которые... вносили свой «дестабилизирующий» вклад в состояние экономики сельскохозяйственных предприятий»<sup>2</sup>. При этом «регулирование экономических отношений, воздействующее на рынок, преимущественно в целях сглаживания его негативных проявлений является одной из основных функций государства как социального, так и правового»<sup>3</sup>.

Пункт 1 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»<sup>4</sup> закрепил государственную аграрную политику России, рассматривая ее как «составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий», т.е. на «стабильное со-

циально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель».

Доктрина продовольственной безопасности, утвержденная Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120<sup>5</sup>, ставит акцент на «повышении эффективности государственной поддержки, уделяя особое внимание созданию условий для финансовой устойчивости и платежеспособности товаропроизводителей», а также на «совершенствовании механизмов регулирования рынка сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия в части повышения оперативности и устранения ценовых диспропорций на рынках сельскохозяйственной и рыбной продукции и материально-технических ресурсов» (п. 13 Доктрины).

В первую очередь, продовольственная безопасность предполагает обеспеченность продуктами питания за счет российских товаропроизводителей, а она пока не решена: в частности, не достигнуты установленные Доктриной пороговые значения по мясу и мясопродуктам (77,5 %, что на 7,5 процентного пункта ниже порогового значения), по молоку и молокопродуктам (76,6 %, что на 13,4 процентного пункта ниже порогового значения), по рыбной продукции (78,2 %, что на 1,8 процентного пункта ниже порогового значения) и по соли пищевой (58,9 %, что на 26,1 процентного пункта ниже порогового значения)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См: Козырь М. И. Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 119.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т. Я. Научное обеспечение законодательного регулирования сельского хозяйства // Правовые проблемы развития сельского хозяйства: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 26 сент. 2007 г. М.: Юриспруденция, 2007. С. 5.

<sup>3</sup> Аграрное право: учебник / С. А. Боголюбов [и др.]; под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. М.: Эксмо, 2008.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 27.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

<sup>6</sup> Доклад «О мониторинге и состоянии продовольственной безопасности в 2013 году и прогнозе на 2014 год» // URL: <http://government.ru/quotes/11326> (дата обращения: 30.10.2014).

При этом особо следует отметить отрицательные последствия для аграрной отрасли экономики и продовольственной безопасности вступления России во Всемирную торговую организацию, поскольку, по ошибочному мнению ряда ученых, это вступление «предоставит России одни лишь преимущества»<sup>7</sup>. Одним из наиболее неприемлемых требований Соглашения по сельскому хозяйству<sup>8</sup> для российской аграрной экономики является снижение ее государственной поддержки, которая для нашей страны в основном относится к мерам так называемой желтой корзины (оказывающей воздействие на торговлю), что, в частности, непосредственно усматривается из Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы<sup>9</sup>. По справедливому замечанию М. И. Палладиной, такое сокращение поддержки аграрного сектора на 20 % за шесть лет (с учетом требуемых от России мер по снижению ограничений на ввоз сельскохозяйственной продукции из-за рубежа и снижению уровня субсидирования российского экспорта на 36 %) поставило бы российское сельское хозяйство в крайне тяжелое экономическое положение<sup>10</sup>. И не случайно ряд ученых предостерегали: «Россия должна заморозить выполнение уже достигнутых соглашений, так как получается, что никаких плюсов от членства в ВТО мы не видим и не чувствуем, а нагрузку несем»<sup>11</sup>.

В течение последних пяти лет в российском сельском хозяйстве просматривается и положительная динамика: в своем выступлении на первом Всероссийском форуме продовольственной безопасности министр сельского хозяйства РФ Александр Ткачев отметил, что еще два года назад производство свинины было

нерентабельным, птица давала — 3 %, яйцо давало нулевую рентабельность, а крупный рогатый скот — убыток, а плодово-ягодная продукция полностью вытеснила российскую. В настоящее время по большинству позиций Россия себя обеспечивает сельскохозяйственной продукцией, но необходимо еще поднимать производство говядины, молока, овощеводства, садоводства — это то, что мы должны поднимать<sup>12</sup>.

Вопрос об участии государства в регулировании аграрной экономики не является предметом дискуссии. Например, в аграрной литературе выделяются такие задачи, которые неподвластны рыночному механизму: во-первых, «государственное регулирование внешних эффектов», что относится «к защите окружающей среды, улучшению почвенного плодородия, проведению мелиоративно-осушительных работ»; во-вторых, «государственное регулирование потребления общественных товаров», поскольку есть сельскохозяйственные товары и услуги, которыми пользуется все население, но они не выражаются через рыночный спрос; в-третьих, «рынок не может обеспечить ускорение научно-технического прогресса в аграрной отрасли экономики»<sup>13</sup>.

Проблема в том, как и каким образом, с помощью каких механизмов и методов можно обеспечивать наиболее эффективное осуществление государством своих регулирующих функций, «в каком направлении надо усилить государственное вмешательство в сельскохозяйственное производство» и «какими финансовыми возможностями следует сопровождать такое вмешательство»<sup>14</sup>.

При этом, признавая «главенство экономических методов государственного регулирования отношений в аграрном секторе экономики

<sup>7</sup> Сибатян А. Всемирная торговая организация: мифы и реальность // Корпоративный юрист. 2007. № 1.

<sup>8</sup> ВТО, Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров, 15 апреля 1994 г. // ГАРАНТ-Максимум. Арбитражная практика России [Электронный ресурс]. — М. : НПП «Гарант-Сервис», 2009.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

<sup>10</sup> Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Ведышева [и др.] ; отв. ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. М. : Проспект, 2010. С. 191—195.

<sup>11</sup> Богатова Е. Р. Россия и ВТО: роман с продолжением // В курсе правового дела. 2010. № 10.

<sup>12</sup> Выступление Александра Ткачева на первом Всероссийском форуме продовольственной безопасности в Ростове-на-Дону // Официальный сайт Минсельхоза России. URL: <http://www.mcx.ru/news/news/show/39324.314.htm> (дата обращения: 06.06.2015).

<sup>13</sup> См.: Коваленко Н. Я. Экономика сельского хозяйства с основами аграрных рынков : курс лекций. М. : Эксмос, 1999. С. 103—104.

<sup>14</sup> См.: Коваленко Н. Я. Указ. соч.

страны», М. И. Козырь отмечает, что «эти методы, в свою очередь, применяются не стихийно, а в соответствующих правовых формах, их опосредующих»<sup>15</sup>. С указанных позиций Е. А. Галиновская усматривает две важнейшие задачи правового обеспечения государственного регулирования: во-первых, «дальнейшее юридическое закрепление государственного регулирования»; во-вторых, «усиление правовой защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей»<sup>16</sup>.

В сельском хозяйстве «взаимодействие экономики и права проявляется во многих аспектах и на самых различных уровнях. Считается, что экономика и право соотносятся как социальные макросистемы, неотъемлемо присущие человеческой цивилизации и эволюционирующие вместе с ней на протяжении всей истории человечества»<sup>17</sup>, что указывает на тесную связь правовых механизмов с механизмами экономическими, «при разработке и реализации правовых механизмов регулирования экономических, в т.ч. аграрных, отношений»<sup>18</sup>.

Игнорирование имущественной природы отношений, связанных с государственным регулированием сельского хозяйства, и их разрозненность приводят к тому, что отрасли права, закрепляющие аграрные правоотношения, отрываются от имущественного содержания. Это порождает проблемы нестыковки аграрной экономики и обеспечивающих ее отраслей права, связанные с правовым закреплением и защитой имущественного интереса субъектов сельского хозяйства в соответствующих имущественных институтах. При этом необходимо считаться с тем обстоятельством, что правовое закрепление имущественного интереса участников аграрных отношений предполагает сочетание различных по правовой природе норм, принадлежащих

как к публичному, так и к частному праву, которые слабо согласованы (гармонизированы) и потому нередко противоречат друг другу, что невозможно исследовать вне рамок комплексных интегрированных отраслей права. В этом смысле, как справедливо отметил А. Г. Быков, только при использовании системного подхода можно установить признаки, объединяющие имущественные отношения в единое целое, и признаки, которые в рамках единого целого отличают одни правоотношения от других<sup>19</sup>. В нем, как отмечает С. А. Боголюбов, «осуществляется интеграция разнородных и разнотраслевых норм права, употребляемых в интересах функционирования и развития аграрных отношений»<sup>20</sup>. По утверждению Ф. М. Раянова, правовые нормы, «систематизированные в одну общность на основе их обусловленности спецификой сельскохозяйственного производства, образуют системную целостность»<sup>21</sup>.

Анализ имущественных отношений, связанных с государственным регулированием сельского хозяйства, в качестве единой стройной системы позволяет рассматривать их не как массу отдельных институтов, не имеющих связи между собой, а как определенную их совокупность, обладающую внутренней целостной структурой, совокупность, в основе которой лежит единство и взаимосвязь между институтами аграрных отношений. Такая система, как полагает М. И. Козырь, «изменяется и совершенствуется по мере качественных изменений, происходящих в социально-экономических отношениях в стране в целом, в сельском хозяйстве и социальной жизни села — в особенности»<sup>22</sup>.

Как полагает Т. М. Кравцова, «переход к рыночной экономике и появление... нового экономического явления — предпринимательства — заставило пересмотреть всю систему

<sup>15</sup> Козырь М. И. Аграрное право России. С. 124.

<sup>16</sup> Галиновская Е. А. Основные проблемы государственного регулирования агропромышленного комплекса России // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 65.

<sup>17</sup> Лебедев К. К. Некоторые вопросы соотношения экономики и права: отражение интересов частного капитала в законодательстве о предпринимательской и иной экономической деятельности // Актуальные проблемы науки и практики коммерческого права : сб. науч. статей / под общ. ред. В. Ф. Попондопуло и О. Ю. Скворцова. Вып. 5. М. : Волтерс Клувер, 2005.

<sup>18</sup> Егоров Ю. Г. О государственном воздействии на развитие сельского хозяйства // Правовые проблемы развития сельского хозяйства. С. 12.

<sup>19</sup> Быков А. Г. Система хозяйственных договоров // Вестник МГУ. 1974. № 1. С. 4—5.

<sup>20</sup> Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Ведышева [и др.]. С. 28.

<sup>21</sup> Раянов Ф. М. Основы сельскохозяйственного права. Уфа, 1984.

<sup>22</sup> Козырь М. И. Аграрное право России. С. 71.

государственного управления в сфере экономики, начиная с его объекта и принципов воздействия, заканчивая его методами и формами. Одновременно изменилось значение и цели государственного регулирования экономики страны, освободилась его методология от идеологических пут, открылся путь для новых поисков соотношения частных и публичных экономических интересов и их выражения в правовых системах, структуре, деятельности государства и институтов гражданского общества»<sup>23</sup>.

Необходимо отметить, что в настоящее время в науках аграрного, предпринимательского и административного права, как и в экономических науках, нет единой позиции по отношению к категориям «государственное регулирование аграрных отношений», «государственное регулирование аграрной экономики».

Как справедливо отмечает Ю. А. Тихомиров, «природа и объем государственного регулирования весьма неоднозначно трактуются в литературе. Это либо установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и их корректировка, либо императивные и преимущественно административно-правовые способы регулирования, либо триединое регулирование в экономической сфере (единые правила, различные режимы, индивидуальные административные акты), либо, наконец, государственное воздействие, требующее модификации институтов государства»<sup>24</sup>.

В исследованиях ученых термины «государственное регулирование аграрной экономики» и «государственное регулирование сельского хозяйства» достаточно часто употребляются в их абсолютно широком понимании. Причем в этом же смысле применяются близкие по звучанию категории «государственное руководство», «государственное воздействие», «государственное управление» экономикой и аграрной экономикой<sup>25</sup>. В указанном пони-

мании в экономической литературе «государственное регулирование» сельского хозяйства рассматривается как «система мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых государственными учреждениями с целью обеспечения устойчивого социально-экономического развития» сельского хозяйства страны либо как «деятельность государства в лице его органов, направленная на упорядочение отношений в рыночной экономике»<sup>26</sup>.

Следует обратить внимание на то, что именно в таком понимании «государственное регулирование» нашло закрепление в Федеральном законе от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»<sup>27</sup>, имеющем непосредственное отношение к сельскому хозяйству. В статье 4 названного документа отмечено, что «государственное регулирование торговой деятельности осуществляется посредством:

- 1) установления требований к ее организации и осуществлению;
- 2) антимонопольного регулирования в этой области;
- 3) информационного обеспечения в этой области;
- 4) государственного контроля (надзора), муниципального контроля в этой области».

В статье 1 ныне утратившего силу Федерального закона от 14 июля 1997 г. № 100-ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства»<sup>28</sup> государственное регулирование агропромышленного производства рассматривалось как «экономическое воздействие государства на производство, переработку и реализацию продукции, сырья и продовольствия, а также производственно-техническое обслуживание и материально-техническое обеспечение агропромышленного производства».

<sup>23</sup> Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2004. С. 17 (перевод автора статьи).

<sup>24</sup> Тихомиров Ю. А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5. С. 3—6.

<sup>25</sup> Абалкин Л. И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. 1997. № 6. С. 4—12.

<sup>26</sup> Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М. : Юристъ, 2005. С. 32.

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

<sup>28</sup> СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3501.

Б. Д. Ключин<sup>29</sup>, Н. Н. Веденин<sup>30</sup> придерживаются сходных взглядов. Вместе с тем М. И. Палладина считает, что такая трактовка является слишком узкой и «не раскрывает всей сути понятия “государственное регулирование” и способов его осуществления»<sup>31</sup>.

М. И. Козырь под государственным регулированием сельского хозяйства понимает: «во-первых, разнообразное целенаправленное воздействие государства на образование и деятельность сельскохозяйственных коммерческих организаций и иных сельских товаропроизводителей и оказание им соответствующей государственной поддержки; во-вторых, принятие законов и иных нормативных актов; в-третьих, создание системы, задач и определение функций и компетенции органов, осуществляющих государственное регулирование развития данной отрасли»<sup>32</sup>.

Н. В. Сторожев и И. П. Кузьмич рассматривают «государственное регулирование» как «целенаправленное, регламентированное законодательством воздействие государственных органов (должностных лиц) на участников аграрных правоотношений с целью обеспечения устойчивого развития сельскохозяйственного производства»<sup>33</sup>.

В понимании Н. О. Саниахметовой «государственное регулирование экономики как одна из форм государственного воздействия на нее, которая закрепляется законодатель-

ством, реализуется путем установления государственными органами правил экономической деятельности физических и юридических лиц и поддерживается возможностью применения правовых санкций за их нарушение»<sup>34</sup>, а как отмечает Г. Д. Отнюкова, «государственное регулирование предпринимательской деятельности представляет собой воздействие государства на нее путем принятия нормативно-правовых актов, правовых актов индивидуального регулирования, организации контроля за соблюдением требований законодательства к предпринимателям и применения мер стимулирования и ответственности к нарушителям этих требований»<sup>35</sup>.

Представители административно-правовых наук применяют преимущественно категорию «государственное управление», рассматривая ее как специфическую разновидность деятельности государственных органов, основное назначение которой — организационное внедрение государственно-властных решений в общественные отношения с целью их упорядочения, координации и регулирования<sup>36</sup>. Из «аграрников» термин «государственное управление в сельском хозяйстве» предлагают использовать Е. А. Галиновская<sup>37</sup> и Г. Г. Файзуллин<sup>38</sup>.

В абсолютно широком смысле указанный термин употребляют представители экономических и правовых наук: А. Г. Аганбегян,

<sup>29</sup> Ключин Б. Д. Государственное регулирование агропромышленного производства // Аграрное право : учебник для вузов / С. С. Акманов [и др.] ; под ред. Г. Е. Быстрова и М. И. Козыря. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юрист, 2000. С. 110.

<sup>30</sup> Веденин Н. Н. Аграрное право: вопросы и ответы. 4-е изд., испр. и доп. М. : Юриспруденция, 2007. С. 35.

<sup>31</sup> Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Ведышева [и др.]. С. 135.

<sup>32</sup> Козырь М. И. Государственное регулирование сельского хозяйства // Аграрная реформа в Российской Федерации: правовые проблемы и решения. М. : Институт государства и права РАН, 1998. С. 93.

<sup>33</sup> Сторожев Н. В., Кузьмич И. П. Аграрное право Республики Беларусь. Общая часть: курс лекций. Минск : Право и экономика, 2004. С. 20.

<sup>34</sup> Саниахметова Н. О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 1998. С. 5 (перевод автора статьи).

<sup>35</sup> Отнюкова Г. Д. Понятие и правовые формы государственного регулирования предпринимательской деятельности // Российское предпринимательское право : учебник / Д. Г. Алексеева [и др.] ; отв. ред. И. В. Ершова, Г. Д. Отнюкова. М. : ТК Велби, Проспект, 2006. С. 103.

<sup>36</sup> Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления // Административная реформа и наука административного права : сб. науч. тр., посвящ. 80-летию со дня рожд. Ю. М. Козлова. М. : Изд. МГЮА, 2007. С. 5—9.

<sup>37</sup> Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов [и др.]. С. 64—74.

<sup>38</sup> Файзуллин Г. Г. Правовые вопросы государственного управления сельским хозяйством России : монография. М. : Право и государство, 2004. С. 8—24.

В. Ф. Волович, И. С. Завадский, Ю. С. Цимерман и др.<sup>39</sup>

В отличие от них, В. К. Андреев предельно широко трактует термин «контроль государства (фактически используя его вместо термина «государственное регулирование». — В. Е.) за состоянием и развитием рынка», который «предполагает регулируемое воздействие на хозяйственную деятельность самостоятельных предпринимателей, определение оснований и пределов публичного вмешательства в нее»<sup>40</sup>.

Как считает В. С. Белых, «государственное регулирование предпринимательской деятельности представляет собой управленческую деятельность государства в лице соответствующих уполномоченных органов, направленную на упорядочение экономических отношений в сфере предпринимательства с целью защиты публичных и частных интересов участников этих отношений»<sup>41</sup>.

Ю. А. Тихомиров выделяет шесть групп способов государственного регулирования экономических отношений (включая сельское хозяйство): во-первых, методы, «способы общенормативного регулирования» (введение общих правил, установление порядка создания, реорганизации и упразднения структур, определение порядка их деятельности); во-вторых, «программно-установочные способы» (целевые программы, тематические планы, концепции, функциональные правила (режимы), схемы управления, схемы градостроительного планирования развития территорий, генпланы городов, земельный кадастр); в-третьих, «легализующие средства» (лицензирование, аккредитация, сертификация); в-четвертых, «способы нормативно-количественного измерения» (стандарты, квоты, цены, тарифы, нормативы, лимиты, налоги (сборы), плата, ставки таможенных пошлин и др.); в-пятых, «способы поддержания уровня деятельности и ее стиму-

лирования» (кредиты, льготы, отсрочки, дотации, субсидии, трансферты, надбавки, поощрение, госзаказ, госзакупки); наконец, в-шестых, «контрольно-учетные и “запретные” способы» (учет, статистическая отчетность, проверки и иные формы контроля; запреты; ограничения; предписания; санкции (штрафы и др.); лишение легальности (приостановление, признание недействительными сделок, действий, актов)) и др.<sup>42</sup> Указанную позицию полностью поддерживает М. И. Палладина, при этом обращая внимание на то, что «в учебном курсе “Аграрное право” изучается полностью лишь одна пятая названных способов и средств государственного воздействия на предпринимательство и другие (непредпринимательские) формы хозяйствования в аграрной сфере, представляющая собой комплекс мероприятий по государственной финансово-экономической поддержке всех субъектов сельскохозяйственной деятельности», а все остальные методы рассматриваются только на уровне отдельных элементов<sup>43</sup>.

Необходимо сказать, что абсолютно широкое понимание не дает определенности государственному регулированию аграрной экономики в общей массе аграрных отношений: в частности, «общенормативное закрепление» касается всех видов государственного регулирования (как и саморегулирования) в сельском хозяйстве, а «программно-установочные способы», собственно, определяют подбор методов экономического воздействия на аграрный сектор экономики. В таком понимании целесообразнее применять категории «государственное воздействие»<sup>44</sup> и «государственное руководство» экономикой (сельским хозяйством).

Необходимо отметить, что значительное количество ученых непосредственно обращает внимание на инструментарий (методы) государственного воздействия, что дает основание при

<sup>39</sup> Аганбегян А. Г. Управление и эффективность. М. : Экономика, 1981 ; Волович В. Ф. Государственное руководство и управление сельским хозяйством СССР. Томск : ТомГУ, 1979 ; Завадский И. С. Управление сельскохозяйственным производством. Киев : Вища школа, 1984 ; Цимерман Ю. С. Управление отраслью промышленности. М. : Наука, 1974.

<sup>40</sup> Андреев В. К. Государственный контроль за хозяйственной деятельностью // Российская юстиция. 1997. № 2. С. 19—21.

<sup>41</sup> Механизм государственного регулирования предпринимательской деятельности // Предпринимательское право России : учебник / В. С. Белых [и др.] ; отв. ред. В. С. Белых. М. : Проспект, 2008. С. 318.

<sup>42</sup> Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 3—6.

<sup>43</sup> Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Ведышева [и др.]. С. 161—162.

<sup>44</sup> Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики ... С. 33—37.

формулировании определения государственного регулирования непосредственно опираясь на методы регулирования имущественных (в том числе аграрных) отношений, под которыми Р. О. Халфина рассматривает «модели оптимального в данных конкретных условиях поведения»<sup>45</sup>.

Методологический подход позволяет видеть второе широкое понимание категории «государственное регулирование сельского хозяйства».

Вместе с тем в вопросах соотношения экономических и правовых основ в государственном регулировании аграрных отношений позиции ученых также неоднородны. Например, взгляды представителей экономического подхода наиболее прямолинейны: они подходят к вопросу в основном с имущественной стороны, понимая под государственным регулированием экономики «совокупность форм и методов целенаправленного воздействия на экономику для обеспечения или поддержания ее в заданном режиме»<sup>46</sup>. Подобная трактовка находит закрепление и у отдельных представителей аграрных правовых наук: Г. Г. Файзуллин полагает, что «государственное управление агропромышленным сектором экономики — это система форм и методов государственного воздействия на основе разделения властей на общественные отношения по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции и их производственно-техническому и социальному обеспечению». Вместе с тем формы ученый определяет предельно широко, различая правотворческую, правоприменительную и правоохранительную формы, равно как и методы, придавая им самый широкий спектр, различая «экономические и административные методы;

убеждения, принуждения и стимулирования; обязательные предписания и рекомендации; договорные, имущественные, налоговые, финансовые методы и т.д.»<sup>47</sup>.

Позиции выделения самостоятельных экономического и правового воздействий государства придерживается Н. Ю. Круглова<sup>48</sup>, Ф. Кутта, — последний рассматривал право как один из методов управления, различая такие методы, как организационные, экономические, правовые и др.<sup>49</sup> В противоположность данной позиции часть представителей юридических наук за основу принимают только правовые методы, в частности для рыночной экономики делают ставку на гражданско-правовой метод воздействия на экономические отношения<sup>50</sup>. В пике данной позиции другая часть ученых-юристов за основу принимают только правовые методы<sup>51</sup>, в частности для рыночной экономики делают ставку на гражданско-правовой метод воздействия на экономические отношения<sup>52</sup>.

Государственное регулирование экономики С. Н. Шишкин определяет как «совокупность мер экономического, правового и организационного воздействия на экономику, в том числе путем государственной поддержки и защиты субъектов предпринимательской деятельности, а также государственного контроля за соблюдением требований законодательства субъектами такой деятельности»<sup>53</sup>. Экономист А. Х. Цакаев «государственное регулирование в условиях рыночной экономики» рассматривает как «воздействие органов управления (координации) на развитие народного хозяйства, которое, используя методы прямого и косвенного регулирования, ориентирует государственный, частный и смешанный сектор экономики на использование прежде всего финансового механизма»<sup>54</sup>.

<sup>45</sup> Халфина Р. О. Право как средство социального управления. М. : Наука, 1988. С. 234.

<sup>46</sup> Экономическая теория (Общие вопросы) / М. И. Плотницкий [и др.] ; под общей ред. М. И. Плотницкого. Минск, 2006. С. 209.

<sup>47</sup> Файзуллин Г. Г. Указ. соч. С. 13.

<sup>48</sup> Круглова Н. Ю. Хозяйственное право : учебник М. : Рус. деловая лит., 1998. С. 31—43.

<sup>49</sup> Кутта Ф. Система управления социальными процессами. М., 1979.

<sup>50</sup> Витушко В. А. Государственное гражданско-правовое регулирование рынка. Минск : БГЭУ, 1996. С. 8—47.

<sup>51</sup> Андреева А. Г. Правовое регулирование экономических отношений: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 7—18.

<sup>52</sup> Витушко В. А. Указ. соч. С. 8—47.

<sup>53</sup> Шишкин С. Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 8.

<sup>54</sup> Цакаев А. Х. Государственное регулирование экономики национально-территориальных образований. М. : Акад-я народ. хоз-ва при Правительстве РФ, 1998. С. 21—22.

Следует полагать, что наиболее удачное определение предложил Е. П. Губин, согласно которому «государственным регулированием экономики» следует считать деятельность государства в лице его органов, направленную на реализацию государственной экономической политики (предполагающей определенную цель. — В. Е.) с использованием специальных средств, форм и методов»<sup>55</sup>. При этом цель может быть неопределенная («упорядочение отношений в рыночной экономике»<sup>56</sup> или «преобразование сельского хозяйства в эффективную отрасль экономики»<sup>57</sup>), и определенная, направленная на конкретный имущественный результат, последнее предполагает разработку конкретных экономических программ с выходом на определенный результат (оказание государством помощи субъектам сельского хозяйства).

Пункт 2 ст. 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» содержит следующие цели:

- 1) повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции и российских сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечение качества российских продовольственных товаров;
- 2) обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве;
- 3) сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов;
- 4) формирование эффективно функционирующего рынка продукции сельского хозяйства, сырья и продовольствия, обеспечивающего повышение доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей, и развитие инфраструктуры этого рынка;
- 5) создание благоприятного инвестиционного климата и повышение объема инвестиций в сфере сельского хозяйства;
- 6) наблюдение за индексом цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и индексом цен (тарифов) на промышленную продукцию (услуги), используемую сельско-

хозяйственными товаропроизводителями, и поддержание паритета индексов таких цен (тарифов); каждая из указанных целей предполагает свою совокупность методов, а также свои критерии оценки результата.

Соответственно, государственное регулирование аграрных отношений (в широком смысле) осуществляется посредством манипулирования экономическими методами, которые, в свою очередь, образуют определенную систему, получившую наиболее полное обоснование в работах представителей экономических (аграрных экономических) наук, а также в работах представителей аграрного и предпринимательского права.

Такой подход, в частности, усматривается в ст. 6, 11—14 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», а также в ст. 12 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»<sup>58</sup>, имеющего непосредственное отношение к сельскому хозяйству.

Приведенные выше взгляды позволяют выделить следующие стадии государственного регулирования сельского хозяйства (в широком смысле): во-первых, выбор государством определенной экономической цели в рамках аграрно-экономической политики государства; во-вторых, на основе процессов экономического саморегулирования, частичного вмешательства в аграрные отношения (регулирования в узком понимании термина) либо экономического управления подбор государством необходимых методов государственного регулирования, посредством которых экономическая цель должна быть достигнута; наконец, в-третьих, практическое воздействие на субъекты сельского хозяйства через соответствующие методы.

казанные выше размышления позволяют предложить следующее уточненное определение государственного регулирования сельского хозяйства: под таковым следует понимать совокупность организационных, экономических и иных воздействий государства на аграрные отношения через методы государственного регулирования в целях реализации государственной аграрно-экономической политики.

<sup>55</sup> Предпринимательское право Российской Федерации : учебник / Г. А. Гаджиев [и др.] ; отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. М. : Юрист, 2003. С. 397.

<sup>56</sup> Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики ... С. 32.

<sup>57</sup> Козырь М. И. Государственное регулирование сельского хозяйства. С. 93.

<sup>58</sup> СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

Это означает, что метод государственного регулирования сельского хозяйства — категория экономическая, как и само государственное регулирование, предполагающее манипулирование соответствующими методами, а роль аграрного права состоит в его правовом обеспечении.

Из представленной выше позиции усматривается и экономико-правовое понимание государственного регулирования, когда речь идет только о системе экономических методов, посредством которых государство воздействует на аграрные отношения, что, как уже отмечалось, закреплялось в ст. 1 ныне недействующего Федерального закона «О государственном регулировании агропромышленного производства». Именно указанный подход рассматривается большинством представителей аграрного права<sup>59</sup>.

Экономические методы (к которым относятся методы государственного регулирования сельского хозяйства) необходимо отличать от правовых методов, поскольку в аграрно-юридической литературе последние часто берутся за основу<sup>60</sup>. В основе такого подхода лежит теория права, различающая юридические методы (императивный и диспозитивный) и юридические способы (запрет, разрешение и предписание), последние являются строительным материалом первых<sup>61</sup>.

Указанное позволяет предложить следующую дефиницию: под методом государственного регулирования аграрных отношений следует понимать совокупность экономических приемов, посредством которых государство воздействует на субъекты сельского хозяйства.

Следует отметить, что методы государственного регулирования в экономике, включая сельское хозяйство, предполагают достаточно разносторонние по своей природе приемы и способы воздействия на аграрные и предпринимательские отношения. Так, В. К. Андреев

выделяет такие методы «государственного контроля в сфере предпринимательства», как «требования: в области стандартов, ценового регулирования, официального статистического и бухгалтерского учета, свободы хозяйственной деятельности»<sup>62</sup>.

В экономических науках выделяют методы прямого (административного) и косвенного (рыночного) государственного регулирования экономики. К прямым методам относятся: определение стратегических целей развития экономики, их выражение в индикативных планах; государственные заказы и государственные контракты на поставку определенных видов продукции; нормативные требования к качеству и сертификации технологии и продукции; правовые административные ограничения и запреты на выпуск отдельных видов продукции и др.; а к косвенным методам — налогообложение, уровень обложения и налоговых льгот; платежи за ресурсы, ставки за кредит и кредитные льготы (в той или иной степени подобную классификацию используют в аграрном праве<sup>63</sup>).

Вместе с тем деление методов государственного регулирования сельского хозяйства на прямые и косвенные, во-первых, нарушает единство понимания термина «прямые» и «косвенные» методы, поскольку налоги (в представленной классификации относящиеся к косвенным методам государственного воздействия) в налоговом праве также подразделяются на прямые и косвенные<sup>64</sup>. Во-вторых, указанная классификация экономических методов не разделяет экономические способы воздействия государства, применяемые для абсолютных и для относительных имущественных отношений с участием субъектов сельского хозяйства — совершенно различных отношений по своей природе, поскольку абсолютные организационно-экономические и иные методы воздействуют на самую возмож-

<sup>59</sup> Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов [и др.]. С. 64—74 ; *Козырь М. И.* Аграрное право России. С. 119—130.

<sup>60</sup> Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Ведышева [и др.]. С. 14—17 ; *Козырь М. И.* Аграрное право России. С. 59—65.

<sup>61</sup> *Алексеев С. С.* Теория права. Харьков : БЕК, 1994. С. 156—157.

<sup>62</sup> *Андреев В. К.* Государственный контроль за хозяйственной деятельностью // Российская юстиция. 1997. № 2. С. 19—21.

<sup>63</sup> Аграрное право : учебник / С. А. Боголюбов [и др.]. С. 69—70.

<sup>64</sup> См.: *Еналеева И. Д., Сальникова Л. В.* Налоговое право России : учебник. М. : Юстицинформ, 2006. С. 13—57.

ность осуществления аграрной экономической деятельности, а относительные экономические методы — на имущественный интерес субъектов сельского хозяйства. Такому делению методов государственного регулирования в аграрном праве придают второстепенный характер<sup>65</sup>. В-третьих, указанная классификация связана не с имущественным интересом, а с основаниями возникновения отношений государственного регулирования, т.е. по общему правилу находится за пределами экономико-правовых институтов, обеспечивающих соответствующие экономические методы.

С. С. Занковский предлагает разделение методов государственного регулирования на три уровня: максимальный, средний и минимальный уровень (режим) государственного регулирования<sup>66</sup>, что имеет отношение к степени государственного вмешательства, но не к механизму правового обеспечения методов государственного регулирования.

Указанный недостаток можно устранить путем деления методов государственного регулирования аграрных отношений по признаку способа установления правовой связи между государством и предпринимателями в рамках конкретного правоотношения и учитывая «правосубъектность». С этих позиций разделение аграрных экономических отношений на абсолютные и относительные позволяет обособить, во-первых, статические методы государственного регулирования сельского хозяйства, воздействующие на условия функционирования субъектов сельского хозяйства (на абсолютные отношения) и представляющие собой «административные барьеры» (государственная регистрация права, лицензирование определенных видов сельскохозяйственной деятельности, сертификация и т.п.) и «экономические барьеры» (уплата государственной пошлины, формирование уставного капитала, несение затрат, связанных с техническим регулированием, и т.п.), которые субъекту сельского хозяйства необходимо преодолеть; во-вторых, динамические методы, воздействующие на имущественный интерес субъектов аграрных отношений через предлагаемые государством модели экономических отношений (последние необходимо конкретизировать).

В статье 6 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» закрепляются такие динамические методы государственного регулирования, как предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям; применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей; осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд; таможенно-тарифное регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей; проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также залоговых операций.

Спектр экономических методов несколько шире в аграрной экономической литературе, где нашли отражение такие «экономические рычаги государственного регулирования», как кредитная политика (льготное кредитование, товарный кредит, особые условия инвестиционного кредита), бюджет (бюджетные ссуды, компенсации на приобретение материально-технических ресурсов, лизинг, субсидирование социальных программ, гарантированное авансирование при закупках в государственные фонды, финансирование мероприятий по целевым программам), налоговая система (налоговые льготы, дифференцированное налогообложение), внешнеэкономическая деятельность (таможенные пошлины, стимулирование экспорта, стимулирование иностранных инвестиций), в той или иной последовательности представленные и в аграрном законодательстве, в частности в упомянутом Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства».

Что же касается таких экономических методов, как, например, антимонопольное (конкурентное) регулирование аграрных отношений, закрепленное, в частности, в п. 6 ст. 6 указанного Федерального закона, то в них фактически речь идет о государственном регулировании, представленном совокупностью статических и динамических методов, а планирование (о котором постоянно упоминается

<sup>65</sup> См.: Коваленко Н. Я. Указ. соч. С. 205—230.

<sup>66</sup> Занковский С. С. Предпринимательское (хозяйственное) право в XXI веке: преемственность и развитие. М. : Волтерс Клувер, 2001. С. 226.

в приведенных нормативных актах) является условием наиболее эффективного подбора и использования методов государственного регулирования в рамках определенной экономической цели.

Отдельно следует сказать о методах государственного регулирования, перечисленных в ст. 12 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». К динамическим методам она относит методы таможенно-тарифного регулирования, непосредственно воздействующие на имущественный интерес субъектов аграрных отношений. Остальные методы (нетарифное регулирование, запреты и ограничения внешней торговли услугами и интеллектуальной собственностью, меры экономического и административного характера, способствующие развитию внешнеторговой деятельности) имеют либо статический, либо смешанный характер (совокупность различных организационно-экономических воздействий на субъекты сельского хозяйства).

Несложно заметить, что динамические методы государственного регулирования аграрной экономики представляют собой модели отношений, воздействующих на имущественный интерес субъектов аграрных отношений, и выступают важнейшей основной частью системы государственного регулирования аграрной экономики, через которые государство реализует свои экономические программы, достигая экономических целей.

Экономический метод, разновидностью которого выступает метод государственного регулирования, образует самостоятельное экономическое явление, именуемое в работах ученых-экономистов «институтом». Последний основоположники институциональной теории Т. Веблен и Дж. Р. Коммонс рассматривали как первичный элемент движущей силы общества<sup>67</sup>. Термин «институт» также получил ши-

рокое распространение в юридических науках и является, как справедливо отмечает В. С. Якушев, «одним из основных в праве»<sup>68</sup>.

Вместе с тем, считает Л. И. Дембо, в правовой и экономической литературе «принято злоупотреблять этим термином, применять его очень широко, к любому правовому явлению, не вкладывая в этот термин, по существу, какого-либо конкретного содержания»<sup>69</sup>. Как видим, понимание «института» в правовых и экономических науках неоднозначно: от отдельной нормы права («формальный институт»)<sup>70</sup> до группы (комплекса) норм, регулирующих общественные отношения и объединенных по определенным признакам<sup>71</sup>.

В свою очередь, следует выделить позиции институционалистов: так, С. С. Алексеев рассматривает институты как «отдельные образования, юридические режимы или комплексы взаимосвязанных правовых образований и режимов, представляющих собой юридически действенные формы решения жизненных проблем»<sup>72</sup>; В. С. Якушев приходит к выводу, что «правовой институт — это основанная на законе совокупность норм, призванных регулировать в рамках предмета данной отрасли права определенное, обладающее относительной самостоятельностью общественное отношение, а также связанные с ним производные отношения»<sup>73</sup>, что нашло отражение в работах В. В. Лаптева<sup>74</sup>.

Взяв за основу взгляд об институте как самостоятельном, самодостаточном и логически обособленном явлении, метод государственного регулирования аграрных отношений следует рассматривать как экономический институт, правовое обеспечение которого образует экономико-правовой институт, таковым, в частности, является институт обязательств, что позволит отличать указанные категории от сложившегося в правовых науках термина «правовой институт» как звена классификации (отрасль, подотрасль, институт, подинститут, норма права).

<sup>67</sup> См.: Ядгаров Я. С. История экономических учений : учебник для вузов. М. : Инфра-М, 1998. С. 162—164.

<sup>68</sup> Якушев В. С. О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 61—62.

<sup>69</sup> Дембо Л. И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 93.

<sup>70</sup> См.: Тамбовцев В. Л. Право и экономическая теория : учебное пособие. М. : Инфра-М, 2005. С. 17.

<sup>71</sup> См.: Великий энциклопедический словарь / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученко. Київ : Юридична думка, 2007. С. 336

<sup>72</sup> Алексеев С. С. Указ. соч. С. 153.

<sup>73</sup> Якушев В. С. Указ. соч. С. 67.

<sup>74</sup> Лаптев В. В. Хозяйственное право. Правовое регулирование функциональных видов деятельности в социалистической экономике. М. : Наука, 1986. С. 10.

В правовом регулировании для экономического института возникает проблема эффективности его правового обеспечения и защиты, отвечающая на вопрос: «Насколько метод государственного регулирования получил надлежащее правовое регулирование?»

К сожалению, «слово “эффективность” часто употребляется по всякому поводу», и «непонятно, если оно не несет в себе смысловой нагрузки, не наполнено реальным содержанием»<sup>75</sup>.

Оценке эффективности правового регулирования посвящены работы преимущественно теоретиков права, которые в основном связывают ее с экономической трактовкой<sup>76</sup>: термин «эффективность» является синонимом категории «результативность» и определяется как «отношение оценки результата и оценки затрат»<sup>77</sup>. Под эффективностью правового регулирования В. В. Лапаева понимает соотношение между последствиями реализации норм законодательства и правовыми целями этих норм<sup>78</sup>. В. С. Нерсисянц рассматривает данную категорию как «меру (степень) достижения правовых целей действующего законодательства в различных сферах правовой регуляции»<sup>79</sup>.

Но подобные взгляды подвергаются справедливой критике. В частности, А. В. Малько «понятие целесообразности» связывает только с правовой целью, «с предварительной постановкой перед правовым действием определенной цели», с достижением которой обычно и «связывают эффективность правовых норм»<sup>80</sup>. В. Ф. Прозоров также полагает, что «нет никаких оснований объявлять результат деятель-

ности волевого поведения, совпадающего с заданной нормой, социальной эффективностью действия самой юридической нормы»<sup>81</sup>.

В. В. Лапаева предлагает в качестве индикатора эффективности использовать «такой правовой по своей сути показатель, как мера конфликтности»<sup>82</sup>, указывающий на необходимость при анализе действенности правового регулирования имущественных отношений придавать особое значение такому поведению, которое связано с виновными (умышленными или неосторожными) действиями его участников. Сходной позиции придерживается А. Г. Быков, выделяющий две формы эффективности договора: правовую (юридическую) и социально-экономическую<sup>83</sup>. По мнению Е. А. Галиновской, повышение эффективности правового регулирования в сельском хозяйстве должно решать как минимум две задачи: во-первых, «дальнейшее юридическое закрепление государственного регулирования этой отрасли, в том числе корректировка реализуемых методов и исправление допущенных просчетов»; во-вторых, «усиление правовой защиты сельскохозяйственных товаропроизводителей, для чего необходимо более внимательное соотнесение норм, регулирующих отношения в сельском хозяйстве, с общими положениями базовых отраслей права»<sup>84</sup>.

В теории экономического права (которой придерживается автор настоящей статьи) как обособленном направлении правовой науки правовая эффективность (эффективность правового регулирования) имущественных отноше-

<sup>75</sup> См.: Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е. Федеральный закон о развитии сельского хозяйства: достоинства и просчеты // Аграрное и земельное право. 2007. № 5 (29). С. 5.

<sup>76</sup> Затонский В. А. Эффективная государственность в личностно-правовом измерении : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009. С. 12 ; Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. М. : Юрид. лит., 1980. С. 8—25.

<sup>77</sup> Хейне П. Экономический образ мышления : пер. с англ. 2-е изд., стереотип. М. : Дело при участии Gatallaxy, 1994. С. 69.

<sup>78</sup> Лапаева В. В. Эффективность закона и методы ее изучения // Эффективность закона. М. : ИЗиСП, 1997. С. 28—44.

<sup>79</sup> Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебник. М. : Норма, 2000. С. 447.

<sup>80</sup> Малько А. В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 6. С. 55.

<sup>81</sup> Прозоров В. Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. М. : Юрид. лит., 1991. С. 96.

<sup>82</sup> Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М. : Норма—Инфра-М, 1999. С. 505.

<sup>83</sup> Быков А. Г. Эффективность хозяйственного договора : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1983. С. 5.

<sup>84</sup> Галиновская Е. А. Основные проблемы государственного регулирования агропромышленного комплекса России // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 65.

ний выделена в самостоятельную категорию, не связанную с конечным экономическим результатом. Она определяется в единстве двух показателей: критерия правового обеспечения позитивного поведения (правового обеспечения экономических прав и свобод) и критерия сдерживания и подавления сопутствующего негативного поведения. При этом критерий правовой эффективности указывает на одностороннюю зависимость экономической эффективности от правовой, исходя из принципа: эффективное право экономике не мешает, но неэффективное право препятствует экономическому развитию<sup>85</sup>. В таком виде данный критерий, в частности, нашел применение при оценке эффективности институтов права собственности<sup>86</sup>.

Вместе с тем, поскольку методы государственного регулирования аграрных отношений как экономические институты представляют собой уже избранные модели имущественных отношений, правовая эффективность позитивного поведения при оценке соответствующего экономического института сводится к правовому обеспечению имущественного интереса. Далее оцениваются различные варианты поведения участников отношений, направленные на подмену имущественного интереса, его нарушение: например, контрактация должна быть защищена от возможности ее трансформации в полное или частичное «дарение» из-за ненадлежащих действий одной из сторон, а государственная помощь в виде дотации после обещания государства ее предоставить сельскохозяйственному товаропроизводителю необоснованно сведена к нулю — от этих негативных возможностей имущественный интерес участников имущественных отношений в институте обязательств должен быть защищен.

Применительно к вышеуказанному в разъяснении нуждаются два термина: «правовое обеспечение» и «защита» имущественного интереса в методе государственного регулирования аграрных отношений.

Так, слово «обеспечить» С. И. Ожегов трактует как «сделать возможным, действительным»<sup>87</sup>, а в гражданском праве термин «обеспечение» используется в контексте способов обеспечения исполнения обязательств<sup>88</sup>. Е. П. Губин рассматривает категорию в качестве «обеспечения интересов в гражданско-правовых обязательствах», когда, собственно, «интерес обеспечивается через субъективные права и обязанности»<sup>89</sup>.

Для исключения пересечений с экономическим обеспечением (в частности, такое понимание закреплено в гл. 23 ГК РФ) целесообразно использовать термин «правовое обеспечение» применительно к имущественному интересу субъектов сельского хозяйства и других участников отношений (включая государство) для соответствующего экономического метода, используемого в процессе государственного регулирования субъектов сельского хозяйства. В свою очередь, правовое обеспечение имущественного интереса субъектов сельского хозяйства преследует две последовательные цели: во-первых, закрепляет имущественный интерес субъектов аграрных отношений через определение обязательства, во-вторых, регламентирует его (имущественный интерес), дополняя элементами правовой регламентации (моментом перехода права собственности и риска случайной гибели и т.п.). Правовое обеспечение является выражением регулятивной функции права по отношению к имущественному интересу субъектов сельского хозяйства (экономической основе отношений).

Вместе с тем, как справедливо утверждает Н. С. Малеин, «право не только порождается интересами, не только выражает их, но и охраняет их»<sup>90</sup>. В словаре С. И. Ожегова под защитой понимается то, что защищает кого-то или что-то, охраняет (ограждает) от посягательств, от опасности, а равно предохраняет от чего-нибудь<sup>91</sup>. При этом в законодательстве термин

<sup>85</sup> См.: Веленто И. И., Елисеев В. С. Теория экономического права. Минск : Книжный мир, 2006. С. 125.

<sup>86</sup> См.: Вялента І. І. Правовое рэгуляванне адносін уласнасці // Весці Нац. акадэміі навук Беларусі. Серыя: гуманітарныя навукі. 2004. № 3. С. 22—26 (перевод автора статьи).

<sup>87</sup> Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. Изд. 11-е, стер. М. : Русский язык, 1975. С. 374.

<sup>88</sup> См.: Великий энциклопедический словарь. С. 374.

<sup>89</sup> Губин Е. П. Обеспечение интересов в гражданско-правовых обязательствах : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 1980. С. 17.

<sup>90</sup> Малеин Н. С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. 1980. № 1. С. 27.

<sup>91</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. С. 203.

«защита гражданских прав» используется в основном в процессуальном смысле — как «процесс, связанный с возобновлением нарушенных или оспоренных гражданских прав, который осуществляется судом, хозяйственным или третейским судом», как «деятельность уполномоченного лица, а также деятельность юрисдикционных органов и лиц»<sup>92</sup>.

Категория «защита» имеет еще более широкое толкование, как «система правовых, экономических и социальных основ, устанавливающих порядок экономических отношений»<sup>93</sup>. Например, А. Г. Бабкова использует категорию «защита права на предпринимательскую деятельность»<sup>94</sup>, что позволяет выделить в системе защиты материально-правовую часть, направленную на противодействие подмене или искажению имущественного интереса недобросовестной стороной отношений, уклонению ее от исполнения своих обязанностей либо злоупотреблению правом в иной форме (в данном случае речь идет об охранительной функции института обязательств для соответствующего метода государственного регулирования аграрных отношений).

Несложно увидеть, что право для метода государственного регулирования аграрных отношений предполагает решение двуединой задачи:

- во-первых, правовое обеспечение имущественного интереса субъектов аграрных отношений, включая государство, что, в свою очередь, означает правовое закрепление и правовую регламентацию их имущественного интереса;
- во-вторых, правовую защиту имущественного интереса участников отношений от злоупотребления недобросовестной стороны своими экономическими возможностями (нарушений имущественного интереса контрагента).

Сопоставление указанных выше категорий позволяет резюмировать, что для методов государственного регулирования аграрных отношений правовое обеспечение и защита имущественного интереса субъектов сельского хозяйства (других участников отношений) является выражением эффективности правового регулирования соответствующего экономического института.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абалкин Л. И.* Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. — 1997. — № 6.
2. *Андреев В. К.* Государственный контроль за хозяйственной деятельностью // Российская юстиция. — 1997. — № 2.
3. *Галиновская Е. А.* Основные проблемы государственного регулирования агропромышленного комплекса России // Журнал российского права. — 2006. — № 4.
4. *Губин Е. П.* Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. — М., 2005.
5. *Занковский С. С.* Предпринимательское (хозяйственное) право в XXI веке: преемственность и развитие. — М., 2001.
6. *Коваленко Н. Я.* Экономика сельского хозяйства с основами аграрных рынков : курс лекций. — М., 1999.
7. *Козырь М. И.* Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития. — М., 2008.
8. *Тамбовцев В. Л.* Право и экономическая теория. — М., 2005.
9. *Тихомиров Ю. А.* Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. — 2000. — № 5.
10. *Файзуллин Г. Г.* Правовые вопросы государственного управления сельским хозяйством России. — М., 2004.
11. *Цакаев А. Х.* Государственное регулирование экономики национально-территориальных образований. — М., 1998.

<sup>92</sup> Великий энциклопедический словарь. С. 290—291.

<sup>93</sup> *Гавриленко В. Г., Ядевич Н. И.* Юридическая энциклопедия. Минск : Право и экономика, 2001. С. 499.

<sup>94</sup> *Бабкова А. Г.* Защита права на предпринимательскую деятельность в Украине // Предпринимательское право. 2009. № 1. С. 44—47.

12. Шишкин С. Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект. — М., 2007.
13. Ядгаров Я. С. История экономических учений. — М., 1998.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

## STATE REGULATION OF AGRICULTURE IN RUSSIA AS AN ECONOMIC AND LEGAL CATEGORY

**LISEEV Vyacheslav Sergeevich** — Doctor of Law, Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the State Social Humanitarian University  
v.s.eliseev@mail.ru  
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**Review.** *The paper analyzes views of economists and lawyers concerning the necessity of state regulation of agriculture, examines different concepts, provides a specific more precise definition of this category that is referred to as the combination of organizational, economic and other ways of exerting impacts on behalf of the state upon agricultural relations by means of state regulation for the purpose of implementing a state agricultural and economic policy thereby treating this category as economic one. Meanwhile, by the method of state regulation of agricultural relations the author understands the combination of economic tools by means of which the state influences the subjects of agriculture. The author suggests that the classification of the methods of state regulation needs more precise definition. He specifies, first, static methods of state regulation of agriculture that determine the conditions under which the subjects of agriculture operate and that provide for "administrative" and "economic" barriers that an agricultural subject has to overcome; second, dynamic methods that affect proprietary interests of agricultural entities of agricultural relations by means of state-supported mechanisms of economic relations. The author also suggests that a "method of state regulation of agricultural relations" as an economic institution the legal foundation of which forms an economic and legal institution should be treated as the institution of liabilities. This will allow distinguishing the named categories from the long-established concept in legal sciences, namely, "the legal institution", as one element of the classification (a branch, a sub-branch, an institute, a sub-institute, a rule of law). The author justifies that "legal enforcement" of a proprietary interest of agricultural entities applied during the process of state regulation of agricultural entities: first, allocates a proprietary interest of entities involved in agricultural relations by means of determining an obligation, second, regulates this interest supplementing it by other elements of legal regulation. Legal enforcement means the expression of a regulatory function of law with regard to property interests of agricultural entities.*

**Keywords:** *agriculture, property interest, agricultural entity, state regulation methods, legal enforcement, classification of methods, the static methods, static methods as an economic and legal institution, state support obligations.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Abalkin, L. I. The role of the State in establishing and regulating the market economy // Economic Issues. -1997. — N. 6.
2. Andreev, V. K. State control over economic activities // Russian Justice. — 1997. — № 2.
3. Galinovskaya, E. A. The main problems of state regulation of the Agricultural Industrial Complex of Russia // Russian Law Journal. — 2006. — N. 4.
4. Gubin, E. P. State Regulation of the market economy and entrepreneurship: Legal problems. — М., 2005.
5. Zankovsky, S. S. Entrepreneurial (Business) Law in the XXI century: Continuity and development. М., 2001.
6. Kovalenko, N. Y. Economy of agriculture with fundamentals of agrarian markets: Course of lectures. М., 1999.
7. Kozyr, M. I. Agrarian law of Russia: The state, problems, and perspectives of development. М., 2008.
8. Tambovtsev, V. L. Law and Economics. М., 2005.
9. Tikhomirov, Y. A. Legal regimes of state regulation of the economy // The Law and Economics. — 2000. — № 5.
10. Fayzullin, G. G. Legal issues of state regulation of Agriculture in Russia. - М., 2004.
11. Tsakayev, A.Kh. State regulation of the economy of national territorial formations. М., 1998.
12. Shishkin, S. N. State regulation of the economy: An entrepreneurial and legal aspect. М., 2007.
13. Yadgarov, Y. S. The History of Economic Thought. М., 1998.

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Г. В. Выпханова\*

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЯХ И КУРОРТАХ

**Аннотация.** Последние изменения земельного и экологического законодательства, связанные с исключением из состава особо охраняемых природных территорий такого вида, как лечебно-оздоровительные местности и курорты, существенно ухудшают их правовой режим. Законодательные инициативы, разработанные в отсутствие официальной концепции (стратегии) государственной политики развития курортного дела и без учета особой значимости этих территорий, приведут к значительному снижению уровня их защиты и охраны. Отказ от действующей классификации курортов повлечет за собой отмену законодательной и нормативной правовой базы в данной сфере регионального и муниципального уровней. Для повышения эффективности использования курортных территорий в России, обеспечения их охраны необходимо совершенствование правового регулирования всего комплекса общественных отношений в курортной сфере на научно обоснованной концептуальной основе, в первую очередь положениях концепции устойчивого развития. Она имеет принципиально важное значение для обеспечения устойчивого развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов, направленного на достижение баланса экономических, социальных и экологических интересов и потребностей, а также учитывающего природно-климатические и другие особенности этих территорий. Перспективным для лечебно-оздоровительных местностей и курортов является ландшафтный подход, поскольку, как правило, они представляют собой уникальные ландшафты с лечебными природными ресурсами. Несмотря на отсутствие в России ландшафтного законодательства, использование ландшафтного подхода как инструмента территориального планирования для развития этих территорий имеет особое значение, поскольку он позволяет сначала оценить территорию в зависимости от свойств и состояния ландшафта, а затем принимать градостроительные и другие решения. Не менее значим для совершенствования законодательства в области использования и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов разработанный в доктрине экологического права экосистемный подход. Совершенствование правового регулирования отношений в данной сфере на основе этих концептуальных подходов должно реализовываться через пакетный принцип развития специального законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, согласованного с нормами смежных отраслей законодательства — природоресурсного, санитарно-эпидемиологического, градостроительного и др.

© Выпханова Г. В., 2016

\* Выпханова Галина Викторовна, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
viphanova@mail.ru  
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Ключевые слова:** природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, курорты, курортное дело, экологическая безопасность, охрана окружающей среды, природопользование.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.119-131**

**Н**аметившиеся в последнее время тенденции реформирования законодательства, определяющего правовой режим лечебно-оздоровительных местностей и курортов, вызывает необходимость оценки его состояния и определения перспектив совершенствования исходя из сложившихся факторов и условий.

Изменение экологического, природоресурсного, градостроительного и других отраслей законодательства, относящегося к данной области правового регулирования, осуществляется в отсутствие официальной концепции (стратегии) государственной политики развития курортного дела. Попытки разработки такого документа, предпринимавшиеся более чем 10 лет назад, так и не достигли конечного результата. Разработанная Концепция государственной политики развития курортного дела в Российской Федерации, одобренная решением коллегии Минздрава РФ от 24 июня 2003 г. № 11<sup>1</sup>, не была принята Правительством РФ. Несмотря на то что включенные в Концепцию понятия (курорт, курортное дело (деятельность), природные лечебные ресурсы и т.д.), а также требования и положения содержали природоохранную и природоресурсную составляющие, в целом она стала отражением традиционного рассмотрения в России санаторно-курортного дела как составной части государственной политики в сфере здравоохранения.

Такой же подход был сохранен и в последующих программных документах, причем с постепенным исключением экологических параметров. Так, в государственной программе РФ «Развитие здравоохранения», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 2511-р<sup>2</sup> (утратило силу), в числе причин снижения качества и эффективности оказания санаторно-курортной помощи выделялись: нерациональное использование природных лечебных ресурсов; отсутствие работ

в области их разведки и выявления перспективных участков под лечебно-оздоровительные местности; негативное влияние прогрессирующего износа материально-технической базы санаторно-курортных учреждений и инфраструктуры курортов на их экологическую и санитарно-эпидемиологическую ситуацию.

При этом оценка масштабов состояния и проблем санаторно-курортного фонда представляется затруднительной в силу противоречивости данных государственной статистики и других источников. Например, как указывается в названной программе, в 2011 г. в системе санаторно-курортного лечения функционировало 398 учреждений, из которых 387 санаториев. По другим источникам в последние годы в России насчитывается более 1 927 санаторно-курортных организаций<sup>3</sup>. Такие данные в государственной программе РФ «Развитие здравоохранения», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 294<sup>4</sup>, вообще отсутствуют. В программных мероприятиях предусматривается создание и развитие конкурентных рынков, последовательная демонополизация экономики в сфере здравоохранения, включая санаторно-курортное лечение, создание условий для развития государственно-частного партнерства в данной области. В показателях (индикаторах) подпрограммы по санаторно-курортному лечению отсутствует связь с экологическими и санитарно-эпидемиологическими характеристиками.

Между тем совершенствование развития курортного дела в России требует решения целого комплекса социально-экономических и экологических задач. К ним относятся не только обеспечение доступности для граждан санаторно-курортного и оздоровительного отдыха, уровня обслуживания, соответствующего мировым стандартам, но и создание условий для организации рационального природополь-

<sup>1</sup> URL: <http://www.lawmix.ru/med/6712> (дата обращения: 1 сентября 2015 г.).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8019.

<sup>3</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/databases/emiss/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/databases/emiss/) (дата обращения: 1 сентября 2015 г.).

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2057.

зования, функционирования курортно-рекреационной системы, основанной на соблюдении требований охраны окружающей среды, неистощительного использования, воспроизводства и охраны природных лечебных ресурсов на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В России лечебно-оздоровительными местностями и курортами признано значительное число территорий России. В благоприятных климато-геологических условиях Минеральных Вод, Черноморского побережья Кавказа, на Северо-Западе и в Средней полосе России, в Калининградской области, на Алтае, Урале, в Сибири, Приморье и других регионах располагается большинство санаторно-курортных организаций. В их числе — санатории, санаторные оздоровительные лагеря, санатории для родителей с детьми, детские санатории, бальнео-, грязе- и водолечебницы.

Следует отметить, что официальные данные практически не дают объективной информации о площади земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов, об экологической обстановке на этих территориях, о состоянии лечебных природных ресурсов, качестве окружающей среды, состоянии природопользования в целом, что свидетельствует о проблемах в учетной или учетно-регистрационной функции управления этой сферой.

По данным на 1 января 2009 г., площадь земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов составила 30,7 тыс. га (0,08 % от площади земель особо охраняемых природных территорий, на которые приходится 34 214,9 тыс. га). Эти цифры меньше площади земель рекреационного назначения — 0,2 млн га (0,5 %) и сопоставимы с площадью земель историко-культурного назначения — 13,1 тыс. га (0,04 %)⁵. По сведениям государственной статистической отчетности, из общей площади земельного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 г. на земли особо охраняемых территорий и объектов приходилось 2,1 % (36,5 млн га).

Информация о площади входивших в их состав земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов отсутствует⁶. Эти цифры не коррелируют с данными государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2013 году», в котором указывается, что всего в Российской Федерации насчитывается более 13 тыс. особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения, общая площадь которых составляет более 200 млн га (с учетом морской акватории), что составляет 11,9 % от площади территории России (в 2012 и 2011 гг. данный показатель составлял 11,8 и 11,7 % соответственно)⁷.

Аналогичные недостатки характерны для информации об использовании лечебных природных ресурсов, о состоянии окружающей среды на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов. В ежегодных докладах о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации таких сведений нет. В докладе за 2011 г. лишь указывается на экологическое благополучие большинства лечебно-оздоровительных местностей и курортов, достигнутое благодаря своевременным плановым предупредительным мерам по ограничению вредного воздействия на окружающую среду⁸.

Однако реальная обстановка иная. Например, по данным Общественной палаты Ставропольского края, в регионе Кавказских Минеральных Вод, где сосредоточено большое количество бальнеологических курортов, насчитывается 22 аварийные скважины глубиной от 70 до 3 000 м, девять из которых находятся в опасном, особо критическом состоянии. Все они подлежат ликвидации либо консервации, так как несут угрозу обвала грунта, засыпающего источник, или возможного неуправляемого излива минеральной воды. Срочной реконструкции требует 41 минералопровод общей протяженностью 51 км. Лишь треть из 370 расположенных в регионе скважин используется

<sup>5</sup> Федеральный портал. URL: <http://www.protown.ru/information/hidden/2633.html> (дата обращения: 2 сентября 2015 г.).

<sup>6</sup> Оводов А. А. Интервью с заместителем директора Департамента недвижимости Министерства экономического развития Российской Федерации А. И. Окуневым // Юрист. 2012. № 19. С. 4—5.

<sup>7</sup> Сайт Минприроды. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130175> (дата обращения: 2 сентября 2015 г.).

<sup>8</sup> Сайт Минприроды. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130175> (дата обращения: 2 сентября 2015 г.).

для добычи минеральной воды. Из-за отсутствия надлежащего мониторинга за использованием гидроминеральных ресурсов изменяется химический и газовый состав минеральных вод, продолжается их бактериальное и химическое загрязнение<sup>9</sup>. Эта информация характеризует только один из видов природопользования в регионе, показывает состояние инфраструктуры и ее влияния на гидроминеральные ресурсы, относящиеся к числу основных источников, используемых для оказания услуг в курортной сфере. Для российских курортов характерны также другие факторы и условия, оказывающие негативное влияние на состояние окружающей среды, экологическую обстановку, и, кроме того, снижающие качество предоставляемых услуг на курортах и в курортных регионах.

Так, Роспотребнадзор выделяет различные экологические проблемы расположенных на территории 44 субъектов Российской Федерации курортов федерального и муниципального значения, в которые входят в том числе 3 448 санаториев и учреждений отдыха местного значения. Основными источниками загрязнения атмосферного воздуха в черте курортов (особенно городов-курортов) являются объекты теплоэнергетики и автотранспорт, а также в некоторых случаях водозабор минеральных вод (источник сероводорода) и бальнеолечебницы. Причем для некоторых санаториев характерно отсутствие отдельной от бальнеолечебниц системы канализации. Ряд курортов работают без разработанных проектов санитарной охраны курортов, а в некоторых из них не выполняются ограничительные и запретиельные мероприятия в первой зоне санитарной охраны курорта<sup>10</sup>.

Для повышения эффективности использования курортных территорий в России, обеспечения их охраны необходимо совершенствование правового регулирования всего комплекса общественных отношений в курортной сфере. Между тем последние изменения законода-

тельства о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, равно как и законодательные инициативы в этой сфере, являются предметом активных дискуссий и неоднозначных оценок на различных уровнях среди ученых и специалистов-практиков.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты традиционно относились к отдельной самостоятельной категории особо охраняемых природных объектов и территорий с установлением особого правового режима их использования и охраны в соответствии с нормами Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>11</sup>. Однако еще в конце 2013 г. из Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>12</sup> был исключен раздел VIII «Лечебно-оздоровительные местности и курорты»<sup>13</sup>. Одновременно из видов особо охраняемых природных территорий были исключены лечебно-оздоровительные местности и курорты. Примечательно, что еще в Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р<sup>14</sup>, лечебно-оздоровительные местности и курорты не выделялись.

Эти изменения нельзя признать правомерными и позитивными. В границах таких территорий имеются в различном соотношении уникальные природные ландшафты, природные комплексы, природные объекты и природные ресурсы, которые, несмотря на их использование в курортных и лечебно-оздоровительных целях, имеют признаки особо охраняемых природных территорий и требуют установления особого правового режима их использования, воспроизводства и охраны на уровне специального федерального закона. Регулирование этих отношений нормами Федерального закона

<sup>9</sup> Общественная палата Ставропольского края. 2015. Март — апрель. № 14—15. С. 1, 4.

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

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации” // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6971.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 462.

«О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» представляется обоснованным и оправданным, несмотря на то, что он требует существенной переработки и совершенствования. В этой связи нельзя согласиться с мнением об отсутствии необходимости в таком законе и определении правового режима лечебно-оздоровительных местностей и курортов только Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>15</sup>.

В действительности проблема гораздо шире. Она заключается не в конкурировании норм двух федеральных законов, а в обеспечении согласованного правового регулирования отношений в курортной сфере в целом нормами специального законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах, а также земельного, водного, другого природоресурсного, природоохранного законодательства, градостроительного, санитарно-эпидемиологического и иных отраслей законодательства.

Однако, как показывает анализ последних законодательных инициатив, в той или иной мере связанных с лечебно-оздоровительными местностями и курортами, заложенные законодателем негативные тенденции получили закрепление и развитие в последних законопроектных документах — проектах федеральных законов № 555656-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Законопроект № 555656-6), «О курортном регионе “Особо охраняемый эколого-курортный регион Кавказские Минеральные Воды”» (далее — законопроект о КМВ).

Законопроект № 555656-6 предусматривает отмену классификации курортов на курорты федерального, регионального и местного значения, что влечет за собой изменение их правового статуса, условий финансирования, перераспределение полномочий органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления, в том числе в части признания территорий лечебно-оздоровительными местностями или курортами. При этом не учитываются закрепленные действующим законодательством особенности

лечебно-оздоровительных местностей или курортов, а также их особая значимость. Отмена действующей классификации курортов приведет к отмене законодательной и нормативной правовой базы в данной сфере регионального и муниципального уровней.

Предлагаемые изменения приведут к значительному снижению уровня защиты и охраны курортов и лечебно-оздоровительных местностей. В частности, включенное в Законопроект № 555656-6 определение округа санитарной (горно-санитарной) охраны существенно ухудшит защиту, охрану и сохранение курортных территорий, поскольку в отличие от действующего определения направлено на защиту только природных лечебных ресурсов, а не территорий курортов и лечебно-оздоровительных местностей, в границах которых они расположены. Предлагается также исключить положение о том, что внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности, курорта, курортного региона (района).

В настоящее время курорты, кроме природных лечебно-оздоровительных ресурсов, имеют систему технических (питьевые галереи, бюветы, ваннные здания, бассейны, курортные парки и др.) и медико-организационных ресурсов, включая лечебно-профилактические учреждения: санатории, курортные поликлиники и другие учреждения для лечения и отдыха. На территории курортов возможно оказание медицинской (санаторно-курортной) помощи и услуг различного профиля. В связи с этим охрана только природных лечебных ресурсов приведет к значительному снижению уровня защиты таких территорий.

Данные предложения противоречат Федеральному закону от 23 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>16</sup>, согласно которому санаторно-курортное лечение включает в себя медицинскую помощь, осуществляемую медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях на основе использования природных лечебных ресурсов в условиях пребывания в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах.

<sup>15</sup> Гафина Л. М. Правовая охрана ландшафтного разнообразия в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 129.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

Законопроектом допускается в границах первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов строительство и эксплуатация объектов лечебно-оздоровительного, туристско-рекреационного, физкультурно-оздоровительного и спортивного назначения, предназначенных для организации отдыха и использования населением указанных природных лечебных ресурсов (абз. 4 п. 5 ст. 15). Данная норма противоречит правовому режиму, установленному для первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, которая устанавливается исключительно для охраны природных лечебных ресурсов, содержащихся в недрах и расположенных в местах неглубокого залегания. На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

Законопроектом № 555656-6 предусмотрена возможность ведения хозяйственной и иной деятельности на территории второй зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, хотя и с соблюдением установленных нормативов и требований в области охраны окружающей среды (абз. 3 п. 6 ст. 15), также противоречит правовому режиму данной зоны. В ее границы предлагается включать территории, с которых происходит сток поверхностных и грунтовых вод к месторождениям лечебных грязей и минеральных вод, минеральным озерам и лиманам, местам неглубокого залегания незащищенных минеральных вод, а также на которых расположены естественные и искусственные хранилища минеральных вод и лечебных грязей (абз. 1 п. 5 ст. 15).

В состав требований, определяющих правовой режим третьей зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов (п. 8 ст. 15 законопроекта № 555656-6), необоснованно не включены ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, предусмотренные абз. 3 п. 3 ст. 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Данные виды деятельности противоречат целевому назначению третьей зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, ко-

торая устанавливается в целях охраны лесов, лесопарков, парков и других зеленых насаждений, имеющих лечебно-оздоровительные свойства и выполняющих санитарно-гигиенические функции, а также лечебного климата, ближайших областей питания и участков разгрузки минеральных вод и водосборных площадей месторождений лечебных грязей (п. 8 ст. 16 законопроекта № 555656-6).

При определении статуса санаторно-курортных организаций в ст. 13 законопроекта № 555656-6 необоснованно исключено требование о сохранении лечебно-оздоровительной специализации при реорганизации санаторно-курортных организаций, предусмотренное в п. 2 ст. 15 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Исключение данного требования противоречит закрепленному в преамбуле Закона положению о том, что природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются национальным достоянием народов Российской Федерации, предназначены для лечения и отдыха населения.

Законопроектом № 555656-6 предлагается исключить из курортного фонда Российской Федерации курортные регионы (районы), что также представляется неправомерным. Курортный регион (район), представляющий собой территорию с компактно расположенными на ней курортами, объединенную общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны, подпадает под признаки лечебно-оздоровительной местности, понятие и правовой режим которой определяется Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Курортный регион (район), кроме того, представляет собой территорию, располагающую природными лечебными ресурсами, особенности использования и охраны которых также устанавливаются данным Законом.

Необоснованным представляется и исключение из понятия природных лечебных ресурсов открытого перечня их видов, который в действующей редакции Закона правомерно содержит в себе природные объекты и природные условия (минеральные воды, лечебные грязи, лечебный климат и др.), используемые для профилактики и лечения заболеваний и организации отдыха. В данный перечень следует включить и предназначенные для использования в этих целях указанные природные лечебные ресурсы.

Принятие специального федерального закона, регулирующего деятельность на территориях конкретного региона (района), на что направлен Законопроект о КМВ, вызывает необходимость согласования между собой правовых норм общего и специального законодательных актов, а не исключения курортных регионов (районов) из состава курортного фонда Российской Федерации.

Законопроектом о КМВ определяется правовая режим территорий, входящих в состав курортного региона «Особо охраняемый эколого-курортный регион Кавказские Минеральные Воды». В статье 5 Законопроекта указано, что охрана природных лечебных ресурсов на территории курортного региона осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Соответственно, нормы Законопроекта № 555656-6 и Законопроекта о КМВ в этой части противоречат друг другу.

Законопроект о КМВ, претендующий стать основным регулятором правовых отношений в курортном регионе, содержит ряд спорных положений, в том числе в части обоснованности передачи управляющей компании полномочий по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, расположенными в границах территории лечебно-оздоровительного кластера. Такими полномочиями, согласно Земельному кодексу РФ, наделены органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Законопроект № 555656-6 и Законопроект о КМВ имеют и другие недостатки, в том числе связанные с коррупциогенными факторами, а также несоответствия действующему земельному, градостроительному, экологическому законодательству. Их устранение требует системного подхода при изменении законодательства в данной сфере.

Совершенствование правового регулирования санаторно-курортной деятельности, включая комплекс отношений по использованию и охране лечебных природных ресурсов, обеспе-

чению функционирования лечебно-оздоровительных местностей и курортов, необходимо осуществлять на научно обоснованной концептуальной основе.

В первую очередь речь идет о концепции устойчивого развития, основы которой были заложены на Конференции ООН по проблемам окружающей среды (Стокгольм, 1972 г.)<sup>17</sup>, конкретизированы в Декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.)<sup>18</sup> и нашли отражение в российском законодательстве. В Основных положениях государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, одобренных Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236<sup>19</sup>, в числе направлений, нацеленных на создание условий, позволяющих реализовать конституционное право граждан на жизнь в благоприятной окружающей среде, предусматривается развитие системы природных комплексов рекреационного и курортно-оздоровительного назначения. В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440<sup>20</sup>, определены критерии принятия решений и показатели устойчивого развития, характеризующие, в частности, качество жизни, включая продолжительность жизни человека (ожидаемой при рождении и фактической), состояние его здоровья. В состав целевых параметров устойчивого развития предлагается включать характеристики состояния окружающей среды, экосистем и охраняемых территорий. Эти показатели принципиально важны для обеспечения устойчивого развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов, направленного на достижение баланса и согласование имеющих нередко противоположную направленность экономических, социальных и экологических интересов и потребностей, с учетом природно-климатических и других особенностей этих территорий.

Именно в таком контексте концепция устойчивого развития получила закрепление в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федера-

<sup>17</sup> Действующее международное право : в 3 т. / сост. : Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1997. Т. 3. С. 682—687.

<sup>18</sup> Действующее международное право. С. 682—687.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

ции на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г.<sup>21</sup>, в которых предусмотрен принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. В статье 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>22</sup> в числе принципов охраны окружающей среды также закреплен принцип научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

Многочисленные проблемы лечебно-оздоровительных местностей и курортов, о чем свидетельствуют вышеприведенные статистические данные, убедительно доказывают необходимость обеспечения развития этих территорий на основе данного подхода. Однако в нормах Закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» концепция устойчивого развития не нашла отражения ни в принципах, ни в других положениях. Следует отметить декларативное провозглашение принципов государственной политики в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации в преамбуле Закона. В нормах Закона такие принципы отсутствуют. Для восполнения данного пробела представляется целесообразным, во-первых, закрепление в Законе принципа устойчивого развития и, во-вторых, определение экологических индикаторов (показателей) устойчивого развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В тесной взаимосвязи с концепцией устойчивого развития находится ландшафтный подход, использование которого как инструмента территориального планирования также представляется необходимым в данной сфере, поскольку он позволяет сначала оценить терри-

торию в зависимости от свойств и состояния ландшафта, а затем принимать градостроительные и другие решения, разрабатывать проектную документацию, составлять документы, содержащие природоохранные и другие сведения, осуществлять управленческую и хозяйственную деятельность<sup>23</sup>. Ландшафтный подход представляется перспективным для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, поскольку они зачастую представляют собой, как правомерно отмечается в научной литературе, уникальные ландшафты с лечебными природными ресурсами<sup>24</sup>.

Термин «ландшафт» достаточно часто встречается в природоресурсном (земельном, лесном, водном и др.) и природоохранном законодательстве. Например, как следует из норм Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», при принятии решений о создании особо охраняемых природных территорий учитывается наличие в границах соответствующей территории участков природных ландшафтов и культурных ландшафтов, представляющих собой особую эстетическую, научную и культурную ценность. Несмотря на то что такой критерий не установлен Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (пп. «б» п. 1 ст. 2), учет особенностей ландшафта предусматривается в подзаконных нормативных правовых актах в данной сфере. Так, согласно п. 13 Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425<sup>25</sup>, границы второй зоны устанавливаются для природных лечебных факторов, не относящихся к недрам, с учетом рельефа и ландшафта местности.

Ландшафтно-климатические условия выделяются в числе главнейших факторов типизации курортов наряду с такими природными лечебными ресурсами, как минеральные воды, лечебные грязи, ландшафтно-климатические условия, что следует, в частности, из применя-

<sup>21</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>23</sup> *Выпханова Г. В.* Ландшафтный подход как способ обеспечения устойчивого развития территорий: концептуальные и правовые аспекты // Черные дыры в российском законодательстве. 2004. № 3. С. 422—430.

<sup>24</sup> *Гафина Л. М.* Указ. соч. С. 129.

<sup>25</sup> СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5798.

емых на практике методических документов. Так, Перечень курортов России с обоснованием их уникальности по природным лечебным факторам, утвержденный Минздравом РФ 22 декабря 1999 г. № 99/228<sup>26</sup>, содержит признаки уникальных курортов, под которыми понимаются курорты, располагающие минеральной водой или лечебной грязью, ландшафтом, климатом, которые хотя бы в одном имеющем бальнеологическое значение компоненте превосходили все другие аналогичные природные лечебные факторы России; или отличающиеся большим разнообразием используемых типов и разновидностей минеральных вод, лечебных грязей, ландшафтно-климатических особенностей; или выделяющиеся необычным и благоприятным с бальнеологической точки зрения сочетанием отдельных компонентов, содержащихся в природном лечебном ресурсе, или таким же сочетанием самих природных факторов. По этим критериям в числе основных уникальных курортов России называются города-курорты — Большие Сочи, Анапа, курортный регион Кавказские Минеральные Воды (КМВ), расположенный в Ставропольском крае, включающий в себя крупные курорты Кисловодск, Пятигорск, Ессентуки и Железноводск.

Вместе с тем обеспечение использования и охраны ландшафтов лечебно-оздоровительных местностей и курортов как элемента их правового режима представляется проблематичным не только в связи с отсутствием в законодательстве предъявляемых к ним требований, но и в силу проблем легального определения понятия «ландшафт».

Единственным законодательным актом, в котором дано понятие природного ландшафта, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Согласно ст. 1 Закона под природным ландшафтом понимается территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.

Однако данное определение ландшафта, наряду с отсутствием законодательно закреплённой их классификации (типизации), отличается от подходов, содержащихся в зарубежном и

европейском ландшафтном законодательстве. Для обеспечения развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также других территорий в России на основе ландшафтного подхода представляет интерес Европейская ландшафтная конвенция (Страсбург, 19 июля 2000 г.), выдвигание которой на подписание состоялось во Флоренции 20 октября 2000 г.<sup>27</sup> Ее целью является охрана ландшафта, управление и планирование, а также организация европейского сотрудничества в области ландшафта. В этой Конвенции дается понятие ландшафта как «единой территории, которая воспринимается таковой населением и чей характер является результатом взаимодействия природных и/или антропогенных факторов». При этом отмечается важная общественная роль ландшафта в культурных, экологических, природоохранных и социальных сферах, а также ландшафт признается ресурсом, благоприятным для экономической деятельности. Такое понимание позволяет рассматривать ландшафтный подход в качестве средства достижения устойчивого развития территорий, основанного на сбалансированных и гармоничных отношениях между социальными нуждами, экономической деятельностью и окружающей средой.

С другой стороны, в Конвенции признается важность ландшафта в качестве вклада в качество жизни людей — как в городах, так и в сельской местности, как на деградированных территориях, так и в регионах с высоким качеством жизни; как на исключительных по своей красоте территориях, так и в ничем не примечательных местностях. Исходя из этого значения ландшафта в Конвенции определены рамки ее распространения: она применяется как на всей территории, так и на отдельных частях сельских, городских и пригородных областей. Конвенция распространяется также на области суши, внутриматериковые и морские акватории, а также затрагивает исключительные по своей значимости ландшафты, а также ничем не выдающиеся территории. Тем самым предусмотренная в Конвенции концепция не ограничивает ландшафтный подход только природоохранными территориями, а распространяет его и на территории, находящиеся под антропогенным воздействием.

<sup>26</sup> Санаторно-курортное лечение : сб. нормат.-метод. документов. М., 2000.

<sup>27</sup> URL: [http://alaros.ru/dokumenty/evropejskaja\\_landshaftnaja\\_konvencija.pdf](http://alaros.ru/dokumenty/evropejskaja_landshaftnaja_konvencija.pdf) (дата обращения: 3 сентября 2015 г.).

Широкое понимание ландшафтов и их дифференциация в европейском ландшафтном законодательстве наиболее приемлемы для применения ландшафтного подхода к лечебно-оздоровительным местностям и курортам, поскольку на их территориях находятся разные виды ландшафтов — от зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны с их особым законодательно установленным правовым режимом до урбанизированных курортных городов.

Для обеспечения ландшафтного развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов представляет интерес российский опыт законодательного регулирования ландшафтного планирования Байкальской природной территории, экологическое зонирование которой предусмотрено Федеральным законом от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»<sup>28</sup>. В ходе ландшафтного экологического зонирования было выделено 9 типов экологических территорий (зон) — от полного запрета на хозяйственную деятельность до интенсивного развития с максимальным воздействием на природную среду региона:

- зона заповедного режима;
- территории заказников, национальных парков и буферные зоны заповедников;
- неосвоенные горные участки территорий, удаленных от крупных населенных пунктов и мест хозяйственной деятельности;
- территории существующего экстенсивного использования;
- зоны экстенсивного развития (сельскохозяйственного, транспортного);
- зоны регламентированного интенсивного развития, куда включены высоко значимые ландшафты и их компоненты при средней и низкой чувствительности к нагрузкам (основные виды хозяйствования — промышленное, строительное, транспорт, земледелие);
- территории с нарушенными природными функциями, имеющие высокую хозяйственную и эстетическую ценность и средний средозащитный потенциал (крупные населенные пункты, интенсивные транспортные магистрали и др.);
- ландшафты со средним и высоким средозащитным потенциалом, включая возмож-

ность восстановления естественным путем (леса, пастбища, другие сельскохозяйственные территории и т.д.);

- зоны восстановления сильно нарушенных высокочувствительных ландшафтов с низким средозащитным потенциалом.

При реализации ландшафтного подхода для лечебно-оздоровительных местностей и курортов ландшафтная программа Байкальской природной территории может быть использована в качестве примера планировочного инструмента территориального планирования.

Для правового обеспечения развития лечебно-оздоровительных местностей и курортов представляет интерес региональное законодательство, регламентирующее создание и развитие экологических сетей (систем охраняемых природных территорий различного правового статуса), обеспечивающих устойчивость природных и культурных ландшафтов на входящих в их состав и прилегающих территориях и способствующих сохранению биологического и ландшафтного разнообразия территорий<sup>29</sup>.

Принципиальное значение для совершенствования законодательства в сфере использования и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов имеет обоснованный в доктрине экологического права экосистемный подход<sup>30</sup>. Как отмечается в научной литературе, такой подход является одним из основных принципов современного российского экологического права. Этот принцип обусловлен диалектической взаимосвязью предметов, явлений и процессов в природе. В праве он реализуется посредством установления требований по охране других природных объектов и окружающей среды в процессе землепользования, лесопользования, недропользования, водопользования, пользования иными природными богатствами. В свое содержание он включает установление и осуществление мер по охране окружающей среды и природопользованию с учетом взаимозависимости явлений и процессов в экологической системе, т.е. учитывает все естественные и антропогенные факторы, создаваемые в процессе природопользования<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

<sup>29</sup> Подробнее см.: Гафина Л. М. Указ. соч. С. 156—162.

<sup>30</sup> Подробнее см.: Бринчук М. М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. № 1 С. 6—14.

<sup>31</sup> Бринчук М. М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. 2002. № 5. С. 4.

Экосистемный подход предлагается применять к естественным экологическим системам. Под ними в Законе «Об охране окружающей среды» понимаются объективно существующие части природной среды, которые имеют пространственно-территориальные границы и в которых живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией. Такой подход применим и к лечебно-оздоровительным местностям и курортам, поскольку природные лечебные ресурсы, находящиеся в пределах данных территорий, а также расположенные вне их границ, находятся во взаимосвязи не только между собой, но и с другими компонентами окружающей среды. Эта взаимосвязь требует согласования и корреляции законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах не только с природоохранным, но и с земельным, водным, лесным и иным природоресурсным законодательством, регулирующим отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов, не отнесенных к лечебным. В качестве примера можно привести пп. 2 п. 2 ст. 44 Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ<sup>32</sup>, которым запрещается сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, расположенные в границах первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В научной литературе вносятся предложения по согласованию норм законодательства о лечебно-оздоровительных местностях и курортах и законодательства о недрах. В частности, обосновывается необходимость уточнения предусмотренного в ст. 6 Закона «О недрах» вида пользования недрами — образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости). Пред-

лагается изложить рассматриваемую совокупность признаков, характеризующих значение особо охраняемых геологических объектов, следующим образом: «...имеющих особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, оздоровительное (лечебно-оздоровительное) и иное значение»<sup>33</sup>.

Перспективы совершенствования законодательства о лечебных природных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах необходимо оценивать в контексте взаимодействия со сложным по своей структуре и содержанию законодательством об экологической и других видов безопасности, на проблемы которой указывается в научной литературе. Например, ученые обращают внимание на отсутствие единого концептуального подхода к правовому регулированию отношений в сфере использования природных ресурсов, собственности на природные ресурсы, охраны отдельных компонентов окружающей среды в контексте обеспечения национальной, экологической и энергетической безопасности России<sup>34</sup>. Как предусматривается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537<sup>35</sup>, одним из основных направлений обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации на среднесрочную перспективу является усиление профилактической направленности здравоохранения, ориентация на сохранение здоровья человека, что требует развития курортной сферы, организации эффективного использования лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Важная роль в правовом обеспечении курортного дела отводится градостроительному законодательству. Пунктом 5 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ<sup>36</sup> предусматривается установление градостроительных регламентов в соответствии с законодательством Российской Федерации применительно к землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

<sup>32</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>33</sup> Ибрагимов В. Б. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и Закон РФ «О недрах»: проблема согласования эколого-правовых норм // Экологическое право. 2015. № 1. С. 35.

<sup>34</sup> Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М., 2014. С. 160.

<sup>35</sup> СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

<sup>36</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

В научной литературе при рассмотрении вопросов, связанных с территориями округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, обращается внимание на то, что их правовой режим определяется документами градостроительного зонирования, поскольку они чаще всего располагаются на землях населенных пунктов и учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем функционального зонирования, землеустройства, проектов районной планировки и генеральных планов развития территорий. Предлагается внесение сведений об округах санитарной и горно-санитарной охраны в правила землепользования и застройки без проведения публичных слушаний, что позволит осуществлять защиту лечебно-оздоровительных местностей и курортов более оперативно<sup>37</sup>. Однако тем самым граждане лишаются возможности участия в решении вопросов, имеющих особую общественную значимость, а также затрагивающих их права и законные интересы.

Перспективы развития курортного дела связаны с государственно-частным партнерством, при реализации которого необходимо обеспечить баланс между публичными и частными интересами. Как отмечается в научной литературе, государственно-частное партнерство на земельных участках на особо охраняемых природных территориях является инструментом, позволяющим субъектам предпринимательства получать немалый доход при использовании такого государственного или муниципального недвижимого имущества, тем самым

удовлетворяются частные интересы. Одновременно оно направлено и на достижение социально полезного эффекта по реализации общественных интересов в рекреации, туризме и спорте и публичных интересов по сохранению уникальных ландшафтов и других неповторимых природных образований<sup>38</sup>. Это в полной мере относится и к курортной сфере. Однако предпринимательская деятельность должна осуществляться в строгом соответствии с законодательно установленными требованиями рационального использования и охраны природных лечебных ресурсов на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов. При этом для них может быть установлен особый правовой режим. Так, постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. № 71<sup>39</sup> в Ставропольском крае (на территории городов-курортов Ессентуки, Железноводска, Кисловодска, Пятигорска, г. Лермонтова) создана особая экономическая зона туристско-рекреационного типа. Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1434<sup>40</sup> данная особая экономическая зона включена в туристический кластер (совокупность таких зон одного или нескольких типов).

Совершенствование правового регулирования отношений по использованию и охране природных лечебных ресурсов, развитию курортного дела должно основываться на вышеизложенных основных концептуальных подходах и реализовываться через пакетный принцип совершенствования специального закона о лечебно-оздоровительных местностях и курортах и смежного законодательства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. — 2002. — № 5.
2. Бринчук М. М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. — 2008. — № 1.
3. Золотова О. А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов // Журнал российского права. — 2013. — № 5.
4. Ибрагимов В. Б. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и Закон РФ «О недрах»: проблема согласования эколого-правовых норм // Экологическое право. — 2015. — № 1.
5. Лунева Е. В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. — 2014. — № 2.

<sup>37</sup> Золотова О. А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 72.

<sup>38</sup> Лунева Е. В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. 2014. № 2. С. 29.

<sup>39</sup> СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 892.

<sup>40</sup> СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 31.

6. Оводов А. А. Интервью с заместителем директора Департамента недвижимости Министерства экономического развития Российской Федерации А. И. Окуневым // Юрист. — 2012. — № 19.
7. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М., 2014.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

## CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON THERAPEUTIC AND HEALTH AREAS AND RESORTS

**VYPHANOVA Galina Viktorovna** — Doctor of Law, Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
viphanova@mail.ru  
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**Review.** *The most recent amendments to land and environmental legislations connected with exempting therapeutic and health areas and resorts from the list of Protected Areas have significantly diminished the legal regime of their regulation. Recent legislative initiatives developed in the absence of an official concept (strategy) of a state policy of resort business development and without taking into account the importance of these areas will result in significant deterioration of their protection and safety. The Resorts Classification Abandonment will lead to abolishing the existing legislative and regulatory basis in this sphere of regional and municipal regulation. To increase the efficiency of exploiting resort areas in Russia and to provide their protection and safety it is necessary to improve legal regulation of the whole complex of social relations in the resort sphere that should be based on scientifically grounded concept-oriented foundations and, in the first place, on the provisions of sustainable development. This is significantly important to provide sustainable development of therapeutic and health areas and resorts that is aimed at achieving the balance and reconciliation of mainly adverse economic, social and environmental interests and requirements that also take into account climate and natural peculiarities of these areas. The most promising for therapeutic and health areas and resorts is a landscape approach, because these areas are mainly unique landscapes with therapeutic natural resources. Despite the fact that in the Russian Federation there is no any landscape legislation, the application of the landscape approach as a means of territorial planning for the development of such areas is of special importance because it allows to, first, evaluate the area in accordance with its features and the condition of the landscape and, then, to make development and other decisions. The ecosystem approach developed within the framework of the doctrine of environmental law is not less important for improving legislation with regard to exploitation and protection of natural therapeutic resources, therapeutic and health areas and resorts. The improvement of legal regulation of relations in this sphere on the basis of these fundamental approaches should be implemented by means of a package principle of social legislation development with regard to therapeutic and health areas and resorts in accordance with the rules of related legislation, namely, sanitary epidemiological legislation, urban planning legislation and other branches of law.*

**Keywords:** *natural therapeutic resources, therapeutic and health areas, resorts, resort business, ecological safety, environmental protection, nature management*

## BIBLIOGRAPHY

1. Brinchuk, M. M. Integrated Environmental Management // Environmental Law. 2002. N. 5.
2. Brinchuk, M. M. The ecosystem approach in law // Environmental Law. 2008. N. 1.
3. Zolotova, O. A. The legal regime of lands of protected areas of natural objects and complexes // Russian Law Journal. 2013. N. 5.
4. Ibragimov, V. B. The Federal Law "On Protected Areas" and the Law of the Russian Federation "On the Subsoil Mineral Resources": The problem of harmonizing environmental law rules // Environmental Law. 2015. N. 1.
5. Luneva, Y. V. A public and private partnership in the field of development of recreation, tourism and sport on the land parcels especially protected natural areas // Jurist. 2014. N. 2.
6. Ovodov, A. A. An interview with the Director Deputy of the Department of Immovable Property of the Russian Federation Ministry of Economic Development A.I. Okunev // Jurist. 2012. N.19.
7. Natural resources legislation under the conditions of economy modernization in Russia: current problems of development / Ed. by N.G. Zhavoronkova. M., 2014.

О. А. Романова\*

## РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению теоретических и практических вопросов развития российского земельного законодательства в современный период, выявлению и анализу основных тенденций его дальнейшего развития. Актуальность темы обусловлена происходящим в настоящее время реформированием правового регулирования земельных отношений в Российской Федерации, о чем свидетельствует принятие ряда федеральных законов, внесших существенные изменения в Земельный кодекс РФ и смежное законодательство, среди которых особое место занимает Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Автор обращается к дискуссии о соотношении земельного и гражданского законодательства при регулировании земельно-имущественных отношений, присоединяясь к критике Концепции развития гражданского законодательства в данной части и давая негативную оценку изменениям в правовом регулировании ограниченных вещных прав на земельные участки (права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения) в Земельном и Гражданском кодексах РФ. Автором показано, что современное реформирование земельного законодательства происходит в условиях отсутствия научной концепции его развития, что приводит, по существу, к обслуживающей роли земельного законодательства по отношению к смежным отраслям, прежде всего гражданскому и градостроительному праву. Рассмотрена связь реформирования земельного и смежного законодательства с направлениями государственной политики использования земельного фонда в РФ, акцентировано внимание на предстоящем переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию. Проанализированы основные нововведения в порядке предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам из государственной и муниципальной собственности, отмечены положительные и отрицательные стороны произошедших изменений.

**Ключевые слова:** земельное право, земельное законодательство, развитие земельного законодательства, земельные отношения, реформирование земельных отношений, использование и охрана земли, земельный участок, земельное и гражданское законодательство, соотношение, государственная земельная политика, земельные ресурсы, государственное и муниципальное управление, предоставление земельных участков.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.132-145**

**В** связи с принятием за последние два года целого ряда федеральных законов, внесших весьма существенные изменения в земельное и смежное законодательство, среди них особое место по масштабности и содержанию за-

нимает Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>, стало возможным говорить о наступлении

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377.

© Романова О. А., 2016

\* Романова Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
romanova\_85@inbox.ru  
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

в развитии земельного законодательства этапа «перехода количества в качество», что требует концептуального осмысления, научно-практического анализа, оценки изменений и прогноза дальнейшего его развития.

С самого начала реформирования правового регулирования земельных отношений в постсоветской России земельное законодательство не переставало активно развиваться, вырабатывая и совершенствуя правовые средства воздействия на поведение участников земельных отношений. Сложный, комплексный характер земельных отношений, противоречивые интересы различных лиц в отношении земель и земельных участков, специфика объектов приводят к объективным и субъективным проблемам поиска и установления оптимальных правовых механизмов регулирования земельных отношений. В России вышеперечисленное усугубляется огромной разнородной по своим физико-географическим, демографическим и другим характеристикам территории, а также историей развития государства и общества, устойчивым менталитетом населения и представителей власти по отношению к использованию земли.

Интенсивность изменения земельного законодательства обуславливается, как представляется, прежде всего двумя факторами — накоплением практических проблем применения норм и, соответственно, необходимостью совершенствования правовых механизмов и правил поведения в конкретных областях отношений и изменением государственной политики в сфере земельных и смежных отношений в процессе развития Российского государства. В первом случае развитие земельного законодательства носит эволюционный характер и заключается в совершенствовании действующего законодательства путем детализации, конкретизации норм и правовых механизмов, ликвидации коллизий и пробелов. Во втором случае речь может идти и о революционных изменениях правового регулирования земельных отношений, выражающихся в выработке и установлении принципиально новых правовых форм воздействия на земельные отношения в зависимости от поставленных государством на данном этапе целей и задач развития общества и государства.

В связи с практически непрекращающимся с момента введения в действие Земельного кодекса РФ принятием федеральных законов, вносящих те или иные изменения в земельное законодательство, важно понимать, чем они обусловлены и в каком направлении идет за-

конодательная мысль. Поэтому вопросы развития земельного законодательства всегда представляли особый интерес и с теоретической, и с практической точек зрения.

Безусловно, что развитие земельного законодательства должно исходить из целей и задач правового регулирования земельных отношений, особенности которых обусловлены спецификой объекта. Значение земли для государства, индивида и общества предопределяет основную цель развития земельного законодательства — правовое обеспечение эффективного и рационального использования и охраны земли как природного объекта и природного ресурса, что возможно путем установления особых правил участия земли в гражданском обороте и ее использования в хозяйственной и иной деятельности человека. Эффективность и рациональность использования земли подразумевает и оптимальную территориальную организацию землепользования исходя из совокупности различных факторов природного, политического, экологического, социального и другого характера.

Однако многофункциональность земли как объекта правоотношений и, соответственно, их комплексный характер приводят к разнонаправленным и противоречивым тенденциям развития земельного законодательства, обусловленным системной связью с другими отраслями, прежде всего с гражданским, градостроительным, природоресурсным правом, объектами которых так или иначе выступают земли или земельные участки. Поэтому зачастую изменение земельного законодательства связано с реализацией концепций развития правового регулирования смежных отношений и направлено на гармонизацию и унификацию с названными отраслями права. Свидетельством этому является внесение существенных изменений в земельное законодательство, в том числе Земельный кодекс РФ, в связи с принятием новых кодексов РФ — Градостроительного, Лесного, Водного, совершенствованием правового регулирования отношений в сфере недвижимости. Важнейшим этапом в правовом регулировании земельных отношений явилось принятие Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», установившего порядок идентификации земельных участков как объектов недвижимого имущества и единый порядок государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на него.

Конституция РФ положила начало развитию земельного права в двух направлениях: с одной стороны, нормы земельного права должны обеспечивать различные публичные интересы при использовании земли, но, с другой стороны, вмешательство государства в частные земельные правоотношения должно быть строго обоснованным и сбалансированным с точки зрения обеспечения прав граждан и юридических лиц на земельные участки и развития гражданского оборота недвижимого имущества. Для достижения указанных целей в законодательстве прежде всего должны быть установлены эффективные и адекватные общественным отношениям правовые механизмы возникновения и прекращения прав на земельные участки, определены четкие критерии ограничения оборотоспособности земель и земельных участков.

Особое значение для развития земельных отношений имеет порядок разграничения доставшейся в наследство от советского государства единой государственной собственности на землю между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями. Как отмечала И. А. Иконицкая, «трансформация отношений собственности на землю в Российской Федерации связана не только с установлением права частной собственности на земельные участки. Изменения в отношениях земельной собственности обусловлены также структурированием государственной собственности по субъектам, а также введением наряду с государственной и частной собственностью муниципальной собственности»<sup>2</sup>. Разграничение государственной собственности на землю имеет важнейшее значение для осуществления земельных отношений, поскольку является экономической и политической основой государственного и муниципального управления.

Однако процесс разграничения государственной собственности на землю далек от завершения.

Одним из важнейших направлений развития земельного законодательства является установление правовых механизмов трансформации публичных форм собственности в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления в сфере земельных отношений. Упомянутым выше Федеральным законом № 171-ФЗ, большинство положений которого вступило в силу с 1 марта 2015 г., в Земельном кодексе РФ были, наконец, урегулированы вопросы, связанные с переходом права собственности на земельные участки от одного публичного образования к другому. В специальных главах Земельного кодекса РФ установлен порядок безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов РФ, и порядок перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой. Следует также отметить, что ранее Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> был установлен соответствующий порядок в отношении земельных участков из состава земель обороны.

Особенности формирования земельного законодательства, направления и тенденции его развития в различные периоды не раз становились предметом научных исследований ученых

<sup>2</sup> Иконицкая И. А. Некоторые теоретические вопросы права государственной собственности на землю // Журнал российского права. 2006. № 12 (200). С. 91.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7365.

<sup>4</sup> См., например: Галиновская Е. А. Земельное законодательство: особенности формирования и развития // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 14—25; Волков Г. А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. 2012. № 1; Липски С. А. Особенности современного этапа в развитии федерального земельного законодательства // Право и экономика. 2014. № 11. С. 59—65; Иконицкая И. А. Современные тенденции развития законодательства о земле в Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 1. С. 70—76; Суханов Е. А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права. М., 2008. С. 20—21, 23—24; Чубаров В. В. Кодификация российского земельного законодательства (Взгляд с позиций частного права) // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. М., 2008. С. 302, 306.

и специалистов в области не только земельного, но и гражданского права<sup>4</sup>, где достаточно подробно освещались особенности и различные проблемные вопросы развития земельного законодательства на очередном его этапе.

С момента введения в России в гражданский оборот земельных участков не прекращаются дискуссии по поводу подходов к регулированию земельных отношений, направлений и форм развития земельного законодательства, соотношения его со смежными отраслями законодательства.

Одним из самых острых дискуссионных вопросов развития земельного законодательства является проблема разграничения норм гражданского и земельного законодательства при регулировании земельных отношений, решение которой непосредственно влияет на содержание и изменение прежде всего Земельного и Гражданского кодексов РФ и место земельного права в российской системе права. Своего апогея данная дискуссия достигла при разработке и обсуждении Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, подготовленной на основании Указа Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>5</sup>. Одной из основополагающих идей указанной Концепции является перенос регулирования отношений собственности и иных прав на землю и другие природные ресурсы исключительно в Гражданский кодекс РФ. Так, в п. 3.5 Концепции указано, что в ГК РФ необходимо включить самостоятельные главы о праве собственности на земельные участки и иные природные объекты, изъяв все специальные соответствующие нормы из земельного и природоресурсного законодательства и сосредоточив их в ГК РФ. Авторы Концепции полагают, что реализация данных предложений будет способствовать гармонизации земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах с гражданским законодательством. Такая позиция подверглась жесткой критике со стороны представителей науки земельного права<sup>6</sup>, главным аргументом которых являлось обо-

снование нецелесообразности и юридической невозможности развязать земельно-имущественные отношения и отношения по использованию и охране земли как природного объекта и природного ресурса.

Земельный участок как объект имущественных отношений, обособляясь территориально и юридически от остальной земной поверхности, не перестает быть при этом частью земли как природного объекта и природного ресурса со всеми присущими этому особенностями. Следует согласиться с мнением, что в Гражданском кодексе невозможно учесть всю специфику земельного участка как объекта правоотношений, что неизбежно приведет к умалению публичных интересов и снижению эффективности правового регулирования земельных и природоресурсных отношений.

Отметим, что особый статус и значение земли как объекта правоотношений признается и представителями цивилистической науки. Например, С. П. Гришаев отмечает, что «... земля с ее почвенным покровом, являясь уникальным природным ресурсом, не может не рассматриваться в качестве общественного достояния, независимо от того, кому она принадлежит. Она имеет уникальное значение во всей системе предпринимательской деятельности людей и для всего человеческого сообщества, поскольку является единственным местом проживания всех народов и поколений людей, основным и естественным фактором в любой сфере бизнеса, прямо или косвенно участвующим в производстве всех других товаров и благ. В связи с этим регулирование земельных отношений предполагает определенную специфику, включающую участие публично-правовых образований и наличие определенных ограничений при использовании и обороте земли»<sup>7</sup>.

Таким образом, можно считать общепризнанным, что для регулирования земельных отношений, в том числе и имущественных, характерно участие и взаимодействие публично-правовых и частноправовых норм, что органично вытекает из специфики объекта правового регулирования.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3482.

<sup>6</sup> См., например: *Боголюбов С. А.* Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 38—47; *Крассов О. И.* Современное земельное право в свете новелл гражданского законодательства // Экологическое право. 2012. № 5. С. 7—14.

<sup>7</sup> *Гришаев С. П.* Эволюция законодательства об объектах гражданских прав // СПС «КонсультантПлюс». 2015. С. 8—9.

Сущность и основы такого соотношения установлены Конституцией РФ, Гражданским и Земельным кодексами РФ и заключаются в установлении соотношения норм гражданского и земельного законодательства как общих и специальных, что не раз подчеркивалось специалистами<sup>8</sup> и подтверждается судебной практикой.

В действующем российском законодательстве достаточно четко определены предметы регулирования гражданского и природоресурсного законодательства: п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ устанавливает, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. В Гражданском кодексе РФ корреспондирующее положение находится в п. 3 ст. 129, которая гласит, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Таким образом, Гражданский кодекс должен содержать общие положения, касающиеся отношений в сфере недвижимости, а земельное законодательство — устанавливать особенности правового регулирования отношений, обусловленных спецификой земельного участка. Основная проблема, как представляется, заключается в повышении уровня юридической техники установления соответствующих норм в гражданском и земельном законодательстве, исключающей юридически бессмысленное дублирование норм в нормативных правовых актах, устранение коллизий и пробелов в регулировании, наличие которых ведет к неопределенности правового регулирования земельных отношений. При этом вопрос содержания

Гражданского и Земельного кодексов РФ остается дискуссионным и не решенным окончательно, несмотря на утвержденную Концепцию развития гражданского законодательства.

Данная проблема достаточно подробно рассматривалась в ряде исследований как после принятия Земельного кодекса РФ, так и в процессе обсуждения Концепции развития гражданского законодательства<sup>9</sup>. На целесообразность ликвидации дублирующих норм в гражданском и земельном законодательстве и их четкого разграничения не раз указывали специалисты и в области земельного права. В частности, И. А. Иконицкая полагает, что «урегулирование имущественных отношений, объектом которых являются земельные участки, при условии учета требований публично-правового характера в ГК РФ является логичным»<sup>10</sup> и, соответственно, возможным, но при этом она обоснованно указывает на проблему структуры и содержания Земельного кодекса РФ. Основной предмет дискуссии составляет вопрос, должны ли в Земельном кодексе содержаться нормы, устанавливающие систему вещных прав на земельные участки, основания их возникновения и прекращения.

Определенные изменения земельного законодательства, отражающие позицию государства по данному вопросу, уже произошли. Указанным выше Федеральным законом № 171-ФЗ были признаны утратившими силу ст. 20 и 21 Земельного кодекса РФ, посвященные праву постоянного (бессрочного) пользования и праву пожизненного наследуемого владения земельным участком, что вызвало много недоразумений и вопросов по поводу судьбы данных ограниченных вещных прав. Однако в Гражданском кодексе РФ соответствующие статьи (265—269) остались, но они имеют чисто отсылочный к земельному законодательству характер. При этом основания возникновения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком были установлены в новой статье Земельного ко-

<sup>8</sup> См., например: *Жариков Ю. Г.* Нормы гражданского права в сфере земельных отношений // Журнал российского права. 2011. № 11; *Галиновская Е. А.* Указ. соч.

<sup>9</sup> См., например: *Сыродоев Н. А.* Новый Земельный кодекс Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 1. С. 6; *Иконицкая И. А.* К вопросу о содержании Земельного кодекса Российской Федерации в контексте Концепции развития гражданского законодательства РФ // Государство и право. 2010. № 8. С. 24—32; *Жариков Ю. Г.* Указ. соч. С. 33—39.

<sup>10</sup> *Иконицкая И. А.* Современные тенденции развития законодательства о земле в Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 1. С. 71.

декса РФ — 39.9, практически дублирующие утратившую силу ст. 20, а право пожизненного наследуемого владения вообще не упоминается в новой редакции Земельного кодекса РФ. Между тем у граждан еще остаются земельные участки, предоставленные им на праве пожизненного наследуемого владения, поэтому преждевременно исключать соответствующие нормы из Земельного кодекса, создавая недопустимую правовую неопределенность.

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком оказалось в результате законодательных преобразований также недостаточно урегулированным, поскольку сущность и особенности данного права не раскрыты ни в гражданском, ни в земельном законодательстве. Поэтому с точки зрения юридической техники первый опыт реализации Концепции развития гражданского законодательства в части соотношения норм гражданского и земельного законодательства при регулировании вещных прав представляется крайне неудачным.

Что касается реализации предлагаемой в упомянутой Концепции новой системы вещных прав на земельные участки, то мы полностью разделяем мнение о недостаточной обоснованности необходимости и наличия общественной потребности в замене существующих прав на земельные участки на предлагаемые авторами Концепции<sup>11</sup>.

В литературе часто связывают проблемы совершенствования и дальнейшего развития земельного законодательства с отсутствием собственной концепции его развития<sup>12</sup>. На необходимость ее создания указывают, например, А. П. Анисимов и А. Я. Рыженков: «...для эффективного развития земельной функции государства необходимо создать концепцию развития земельного законодательства по аналогии с имеющимися пятью концепциями развития гражданского законодательства»<sup>13</sup>.

Однако российское государство пошло не по пути разработки полноценной концепции развития земельного законодательства, содержащей социально-экономическое обоснование выбранных направлений развития, а по пути принятия программного документа, представляющего собой, по существу, перечень актуальных проблемных вопросов правового регулирования земельных отношений, которые планируется решить в установленный распоряжением Правительства срок.

Речь идет об Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ 3 марта 2012 г. № 297-р<sup>14</sup> (далее — Основы). Указанный документ определяет основные цели, задачи и направления реализации государственной политики по управлению земельным фондом. Стоит, кстати, отметить употребление в данном документе в качестве объекта государственного управления понятия, отсутствующего в действующем земельном законодательстве — земельного фонда, под которым понимается совокупность всех земельных участков и земель, расположенных в границах территории Российской Федерации.

В Основах декларируется, что государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, осуществляется исходя из понимания земельных участков как особых объектов природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно — как недвижимого имущества с особым правовым режимом.

<sup>11</sup> См.: *Крассов О. И.* Современное земельное право в свете новелл гражданского законодательства // Экологическое право. 2012. № 5. С. 7—14; *Галиновская Е. А.* К вопросу о вещных правах на землю // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 3. С. 68—74; *Романова О. А.* Актуальные проблемы правового регулирования земельных отношений в Российской Федерации на современном этапе // Аграрное и земельное право. 2013. № 9 (105). С. 63—64.

<sup>12</sup> См.: *Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Жариков Ю. Г.* Концепция развития земельного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.

<sup>13</sup> *Анисимов А. П., Рыженков А. Я.* Земельная функция современного государства. М., 2012. С. 40—41.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

В качестве целей государственной земельной политики объявлено повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны, для достижения которых поставлены следующие задачи:

- создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;
- обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;
- сохранение и повышение качественного состояния земель;
- сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;
- обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Как видно, продекларированные цели и задачи государственной земельной политики в России вполне соответствуют целям и задачам земельного права и, безусловно, заслуживают поддержки и одобрения. Однако их реализация полностью зависит от выбранных правовых средств их достижения и решения.

В качестве мер по реализации государственной политики по управлению земельным фондом прежде всего предусматривается разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений в соответствии с направлениями земельной политики. По существу, Основы представляют собой план развития земельного законодательства на некоторый период (пока до 2020 г.).

Таким образом, с момента принятия Основ изменения правового регулирования земель-

ных отношений в России приобрели плановый характер, в соответствии с которым уполномоченные органы власти ведут интенсивную работу по разработке и принятию нормативных правовых актов, реализующих мероприятия по совершенствованию государственного управления в сфере земельных отношений. Стоит отметить, что за прошедший период было принято 28 федеральных законов, внесших изменения в Земельный кодекс и другие федеральные законы.

Основы государственной земельной политики прежде всего направлены на совершенствование системы государственного и муниципального управления в сфере земельных отношений, необходимость которого подчеркивается и в науке: «Одной из задач государственной политики по обеспечению эффективного использования и охраны земельного фонда как составной части окружающей среды является дальнейшая модернизация системы публичного управления земельным фондом, включающая в себя как совершенствование традиционных функций в сфере управления землей, так и регулирование порядка осуществления новых функций публичного управления землями<sup>15</sup>.

К основным направлениям государственной политики по управлению земельным фондом отнесены:

- совершенствование порядка определения правового режима земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории;
- совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям;
- совершенствование порядка образования земельных участков;
- совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд;
- совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении государственной политики по управлению земельным фондом, а также порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений;

<sup>15</sup> Рыженков А. Я. О некоторых теоретических проблемах управления земельным фондом // Российская юстиция. 2012. № 10. С. 15—20.

- развитие государственного мониторинга земель;
- совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;
- обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков;
- совершенствование порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием, включая уточнение оснований для такого изъятия, а также полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении мероприятий, связанных с изъятием;
- уточнение порядка установления ограничений прав собственности на земельный участок без изъятия земельного участка, а также прав ограниченного пользования чужим земельным участком (далее — сервитут) для обеспечения размещения линейных объектов и объектов, связанных с использованием недрами, имеющих государственное или муниципальное значение;
- установление механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота;
- совершенствование оборота сельскохозяйственных земель;
- совершенствование землеустройства.

Значительная часть из перечисленных направлений уже реализована в той или иной степени, по ряду направлений ведется активная работа. Одним из самых острых и дискуссионных направлений государственной политики является радикальная смена способа установления правового режима земель и земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории и перехода на территориальное зонирование, аналогичное градостроительному.

В рамках реализации данного направления Правительством РФ был подготовлен проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию». Законопроект разработан в соответствии с поручением Правительства РФ от 18 сентября 2013 г. № ДМ-П13-6663 (п. 2), направленным на обеспечение исполнения п. 1 перечня поручений Президента РФ от 26 октября 2012 г. № Пр-2869 по итогам заседания президиума Государственного совета РФ 9 октября 2012 г. «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц»<sup>16</sup>.

Законопроектом предусматривается «совершенствование и упрощение», как сказано в пояснительной записке, действующего порядка определения правового режима использования земель путем проведения территориального зонирования, а также исключения института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков.

Предлагаемые революционные изменения правового воздействия на осуществление земельных отношений вызвали бурную дискуссию и шквал критики со стороны научного сообщества и специалистов в области земельного права, главными аргументами которых являются недостаточная обоснованность, весьма слабая технико-юридическая проработка и отсутствие условий для реализации предлагаемых изменений<sup>17</sup>.

Однако данный законопроект был принят Государственной Думой РФ в первом чтении в декабре 2014 г. при условии его доработки. В настоящее время исправленный законопроект рекомендован ко второму чтению, которое запланировано на октябрь 2015 г. В рамках данной статьи не представляется возможным

<sup>16</sup> URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=465407-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=465407-6).

<sup>17</sup> См., например: Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Проблемы отмены деления земель на категории в условиях реформирования земельного и градостроительного законодательства // *Аграрное и земельное право*. 2014. № 11 (119). С. 37—42; Волков Г. А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // *Экологическое право*. 2012. № 1; Галиновская Е. А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2012. № 10. С. 78—81; Минина А. А., Мирошниченко Н. В. Актуальные вопросы теории и практики реализации принципа земельного законодательства деления земель на категории по целевому назначению // *Вестник АПК Ставрополя*. 2011. № 4 (4). С. 95—99.

провести подробный анализ планируемых законопроектных изменений земельного законодательства и оценку его последствий. Автором в целом разделяются опасения, высказанные участниками дискуссии в ходе обсуждения данного законопроекта и целесообразности радикального изменения способа определения правового режима земель и земельных участков в РФ, хотя следует признать, что в механизме деления земель на категории накопились значительные правоприменительные проблемы, которые требуют разрешения, в том числе вопросы установления и изменения правового режима земельных участков. Представляется, что институт зонирования территорий мог бы быть значительно более эффективно применен в рамках существующей системы категорий земель путем модернизации традиционного института земельного права.

Существенным препятствием к переходу на зонирование территорий является отсутствие достоверных сведений о местоположении границ разнообразных территорий, природных и антропогенных объектов, границ земельных участков, а также данных о количественных и качественных характеристиках земель. Реализация законопроекта в случае его окончательного принятия потребует колоссальных средств и времени на инвентаризационные и кадастровые работы, без чего невозможно обоснованное зонирование территорий. Удивляет при этом, что в пояснительной записке к законопроекту в части финансово-экономического обоснования сказано, что реализация данного закона не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.

Пока наиболее заметным состоявшимся изменением земельного законодательства в рамках реализации Основ государственной земельной политики стало принятие Федерального закона № 171-ФЗ, уже получившее название самой крупной реформы в области земельных отношений за последние 13 лет.

Федеральный закон № 171-ФЗ представляет собой весьма объемный и сложный документ, который вносит изменения не только в Земельный кодекс РФ, но и Гражданский, и Градостроительный кодексы, Федеральные законы о государственном кадастре недвижимости и о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об обороте земель сельскохозяйственного назначения, о недрах и многие другие законодательные акты. При этом указывается, что этот Закон

достаточно сложен для анализа, логика многих новелл пока не вполне понятна, поэтому положения данного Закона, как представляется, долго будут являться предметом отдельных детальных теоретических исследований и анализа практики его применения.

Федеральный закон № 171-ФЗ в целом принят в целях совершенствования порядка предоставления и использования земельных участков из государственной и муниципальной собственности, а также в целях устранения отдельных проблемных вопросов, накопившихся с момента принятия Земельного кодекса РФ в области земельных отношений.

Внесение изменений в порядок предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности было вызвано проблемами правоприменения ранее действовавшего земельного законодательства в связи со сложностью и недостаточной определенностью правового регулирования данных отношений, что приводило к большому числу споров и нарушений прав граждан и юридических лиц. Несмотря на то что Земельный кодекс РФ в прежней редакции устанавливал равный доступ на приобретение земельных участков из государственной и муниципальной собственности частными субъектами, реализация данного права была существенно затруднена отсутствием единого подхода к предоставлению земельных участков, зависимостью возможности предоставления от различных условий и факторов, прежде всего от целей предоставления и правового статуса приобретателя земельного участка, нахождением норм, устанавливающих особенности предоставления в отдельных случаях, в различных федеральных законах, законах субъектов РФ, актах органов местного самоуправления.

В чем же состоят принципиальные изменения правового регулирования рассматриваемых отношений?

Прежде всего законодатель попытался урегулировать все вопросы, связанные с предоставлением земельных участков из государственной и муниципальной собственности, установить общий единый порядок и все исключения из него в одном нормативном правовом акте — Земельном кодексе РФ.

До 1 марта 2015 г. порядок предоставления земельных участков зависел от целей предоставления и использования земельных участков и был урегулирован различными нормативными правовыми актами в зависимости от

вида деятельности, прежде всего от возможности строительства зданий и сооружений на земельном участке.

Земельный кодекс РФ содержал самые общие положения, связанные с предоставлением земельных участков, и более конкретно регулировал только предоставление земельных участков для строительства. Порядок и особенности предоставления земельных участков для иных целей устанавливались другими специальными актами, регулирующими соответствующие виды деятельности. Отдельно регулировались случаи предоставления земельных участков, связанные с выполнением социальных функций государства, субъектам, обладающим правом на получение земельных участков в льготном порядке, а также гражданам для личного использования. Порядок предоставления земельных участков гражданам и организациям для целей, не связанных со строительством, и не урегулированный специальными законами и законодательством субъектов РФ, устанавливался актами органов местного самоуправления в соответствии со ст. 34 ЗК РФ.

Следует при этом отметить, что, несмотря на разнообразие случаев, множественность нормативных правовых актов и особенностей предоставления земельных участков в каждом случае, по содержанию порядок предоставления отличался только процедурой — на торгах или без торгов, за плату или бесплатно в зависимости от основания возникновения прав на земельный участок у конкретного субъекта. Однако отсутствие в земельном законодательстве единого концептуального подхода к правовому регулированию предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности ставило применение законодательства в данной части в зависимости от квалификации и грамотности субъектов земельных отношений, порождало разноречивость в толковании и понимании норм и приводило к существенным проблемам реализации законодательства.

Для установления единообразия и в целом для упрощения правового регулирования предоставления земельных участков законодатель изменил подход к правовому регулированию порядка предоставления, установив его по процедуре предоставления — на торгах и без торгов. Отдельно установлен перечень случаев бесплатного предоставления земельных участков в собственность, а также перечень случаев и условий предоставления земельных участков в безвозмездное пользование.

Общим порядком предоставления земельных участков в собственность или в аренду теперь является предоставление земельных участков на торгах, проводимых в форме аукционов, что прямо сказано в ч. 1 ст. 39.3 и ч. 1 ст. 39.6 ЗК РФ. Предоставление земельных участков без торгов возможно только в случаях, указанных в Земельном кодексе РФ.

Перечни случаев предоставления земельных участков без торгов в собственность или аренду установлены как исчерпывающие, в них собраны все основания возникновения прав на земельные участки, установленные различными нормативными правовыми актами, помимо самого ЗК РФ, в том числе в ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», ФЗ «О недрах» и др., содержащими специальные нормы возникновения прав на земельные участки у различных субъектов. К сожалению, законодатель не попытался систематизировать и обобщить случаи предоставления земельных участков без торгов, а просто формально перечислил их без всякой логической связи, что, безусловно, будет затруднять понимание и применение данных норм.

В целом они касаются всех случаев, установленных прежним законодательством: можно отметить только следующие нововведения: в части предоставления земельных участков в собственность появился новый субъект — юридическое лицо, земельный участок которому предоставлен для ведения дачного хозяйства, но который не является некоммерческим объединением граждан, созданным в соответствии с ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Правовой статус данного юридического лица в настоящий момент законодательно не урегулирован, что вызывает определенные вопросы. Существенные изменения коснулись предоставления земельных участков гражданам для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления соответствующей деятельности. Утратившим силу земельным законодательством предоставление земельных участков для этих целей гражданам предусматривалось безусловно без торгов. В новой редакции ЗК РФ предоставление в этом случае без торгов осуществляется в порядке, установленном ст. 39.18, регулирующей отдель-

но особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам для указанных целей. При этом данная статья предусматривает хотя и заявительный порядок предоставления, но при условии опубликования извещения о предоставлении земельного участка со всеми вытекающими последствиями. То есть при появлении других желающих приобрести этот земельный участок уполномоченный орган власти обязан провести аукцион по его продаже. Аналогичный порядок был установлен утратившей силу ст. 30 ЗК РФ для предоставления земельных участков в целях индивидуального жилищного строительства и теперь распространен на цели предоставления земельных участков гражданам, на которые раньше распространялся льготный режим предоставления земельных участков без торгов в заявительном порядке. Таким образом, в отношении первичного предоставления земельных участков гражданам для перечисленных личных целей произошло ужесточение порядка, что, несомненно, уменьшит возможности малообеспеченных граждан, особенно проживающих в сельских населенных пунктах, на приобретение земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства.

Что касается перечня случаев предоставления земельных участков без торгов в аренду, здесь следует отметить совершенно новые основания, такие как предоставление земельного участка:

- юридическим лицам в соответствии с указом или распоряжением Президента РФ;
- юридическим лицам в соответствии с распоряжением Правительства РФ для размещения объектов социально-культурного назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным Правительством РФ;
- юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта РФ для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации;

- для выполнения международных обязательств Российской Федерации;
- юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения.

Установление в ЗК РФ подобных случаев для предоставления земельных участков в аренду без торгов (причем в первом случае — без установления каких-либо критериев и условий) свидетельствует об определенных тенденциях развития российского государства и системы управления, в том числе земельными ресурсами.

Несмотря на декларирование установления единого порядка независимо от целей предоставления (вида разрешенного использования предоставляемого земельного участка), предоставлению земельных участков для строительства посвящены отдельные нормы Земельного кодекса РФ. При этом следует отметить ужесточение установленного правового регулирования предоставления и использования земельных участков для строительства, направленное на стимулирование застройщиков осуществлять строительство в установленные сроки. Правовым средством при этом являются аренда земельных участков без преимущественного права арендатора на заключение нового договора аренды в случаях окончания ее срока и возможность прекращения права собственности арендатора на объекты незавершенного строительства в случаях ее государственной регистрации.

Существенные изменения произошли в правовом регулировании права безвозмездного пользования земельным участком и установлении сервитута на земельный участок, находящийся в публичной собственности.

К абсолютной новелле земельного законодательства следует отнести установление случаев и порядка использования публичных земельных участков без их предоставления на основании разрешения уполномоченного органа власти.

Важные изменения коснулись и порядка образования земельных участков и определения их границ. В качестве основного документа, на основании которого должны определяться границы земельных участков, установлен проект межевания территории, относящийся к документации по планировке территории, порядок разработки и утверждения которой регулирует-

ется Градостроительным кодексом РФ, что также подчеркивает усиливающуюся системную связь земельного законодательства с градостроительным.

В целом кратко оценивая произошедшие изменения земельного законодательства в части предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам, следует отметить стремление законодателя к детальной регламентации процедур на уровне федерального закона, установление исчерпывающих перечней различных оснований, что имеет свои положительные и отрицательные стороны, для выявления которых необходима практика применения нового законодательства.

При этом нельзя не указать на достаточно невысокий уровень юридической техники изложения норм в новой редакции ЗК РФ, большое количество отсылочных и бланкетных норм, в одних случаях излишне детализированных, в ряде случаев — недостаточно обоснованных и обеспеченных механизмами реализации, что обусловлено, как представляется, поспешностью в разработке и принятии рассматриваемого Закона и, несомненно, будет

создавать новые проблемы в сфере предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам из государственной и муниципальной собственности.

Что касается дальнейшей судьбы развития земельного законодательства, то в случае принятия закона о переходе на территориальное зонирование, на наш взгляд, встанет вопрос о разработке нового Земельного кодекса РФ, поскольку уже сейчас в редакции Федерального закона № 171-ФЗ изучение и применение Земельного кодекса РФ вызывает затруднения вследствие образовавшейся в результате изменений тяжелой и непродуманной структуры.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в целом тенденции развития российского земельного законодательства по ряду принципиальных направлений недостаточно обоснованы реальными потребностями российского общества и государства, во многом обусловлены конъюнктурой в органах власти и субъективными мнениями отдельных лиц. Поэтому необходимость выработки научным и профессиональным сообществом самостоятельной концепции развития земельного законодательства остается, как никогда, актуальной.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анисимов А. П., Рыженков А. Я. Земельная функция современного государства. — М., 2012.
2. Боголюбов С. А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. — 2010. — № 1 (157).
3. Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Жариков Ю. Г. Концепция развития земельного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. — М., 2004.
4. Волков Г. А. Проблемы совершенствования земельного законодательства // Экологическое право. — 2012. — № 1.
5. Галиновская Е. А. О направлениях совершенствования установления категорий и разрешенного использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2012. — № 10.
6. Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Проблемы отмены деления земель на категории в условиях реформирования земельного и градостроительного законодательства // Аграрное и земельное право. — 2014. — № 11 (119).
7. Жариков Ю. Г. Нормы гражданского права в сфере земельных отношений // Журнал российского права. — 2011. — № 11.
8. Иконицкая И. А. К вопросу о содержании Земельного кодекса Российской Федерации в контексте Концепции развития гражданского законодательства РФ // Государство и право. — 2010. — № 8.
9. Крассов О. И. Современное земельное право в свете новелл гражданского законодательства // Экологическое право. — 2012. — № 5.
10. Липски С. А. Особенности современного этапа в развитии федерального земельного законодательства // Право и экономика. — 2014. — № 11.
11. Рыженков А. Я. О некоторых теоретических проблемах управления земельным фондом // Российская юстиция. — 2012. — № 10.

12. Суханов Е. А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Актуальные вопросы российского частного права. — М., 2008.
13. Чубаров В. В. Кодификация российского земельного законодательства (взгляд с позиций частного права) // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. — М., 2008.

*Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.*

### LAND LAW DEVELOPMENT: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

**ROMANOVA Olga Aleksandrova** — PhD in Law, Associate Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

romanova\_85@inbox.ru

123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** *The article is devoted to theoretical and practical issues of Russian land legislation in the modern period, the identification and analysis of the main trends of its further development. The significance of research results from an ongoing reform of the legal regulation of land relations in the Russian Federation. This is evidenced by the adoption of a number of federal laws, which have led to significant changes in the Land Code and related legislation, with the Federal Law of 23 June 2014 No 171-FZ "On amendments to the Land Code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation" being of particular importance. The article analyzes the main novelties of the Act in terms of identification and assessment of emerging trends in the further development of land legislation. The author turns to a discussion of the relationship between land and civil law in the regulation of land and property relations, joining the criticism of the Concept of development of civil law in this part and giving negative assessment of the changes in the legal regulation of limited interest in land (the right of permanent (perpetual) use and the right of lifetime inheritable possession) in the Land and Civil codes of the Russian Federation. The author shows that the current reform of land legislation takes place in the absence of his scientific concept of development, which leads to a serving role of the land legislation in relation to the adjacent, first of all, civil, and urban development sectors. The article considers the relationship between the current reform of the land law and related legislation with the directions of the state policy on the use of the land fund of the Russian Federation. Special emphasis is given to the upcoming transition from dividing land into categories to territorial zoning, and the most controversial issues of this approach. The author analyzes the major innovations in the order of allocation of state and municipal property land plots to citizens and legal entities, and marks positive and negative aspects of the changes.*

**Keywords:** *land law, land legislation, the development of land legislation, land relations, reform of land relations, use and protection of land, land plot, land and civil law relationship, the state land policy, land resources, state and municipal management, allocation of land.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Anisimov A. P., Ryzhenkova A. Ia. Land function of the modern state. Moscow, 2012.
2. Bogolyubov S. A. Land Law and the Concept of Development of the Civil Legislation // Journal of Russian Law. 2010. № 1(157).
3. Bogolyubov S.A., Galinovskaya E.A., Zharikov Yu.G. The concept of development of land legislation // The concept of development of land legislation / Khabrieva T.Ia. Tikhomirova Iu.A., Orlovskiy Iu.P. (eds.) Moscow, 2004.
4. Volkov G. A. The issues of land law development // Environmental law. 2012. № 1.
5. Galinovskaya E. A. On the directions for improvement of the land categories classification and permitted use of land // Property relations in the Russian Federation. 2012. № 10.
6. Zhavoronkova N. G., Vyphanova G.V. The issues of cancellation of land division into categories in the reform of the land and town planning legislation // Agrarian and Land Law. 2014. № 11 (119).
7. Zharikov Yu. G. Civil Law Rules in the Field of Land Relations // Journal of Russian Law. 2011. № 11.
8. Ikonitskaya I. A. To a question on the content of the Land Code of the Russian Federation in the context of the Concept of development of civil legislation of the Russian Federation // State and Law. 2010. № 8.
9. Krassov O. I. Contemporary land law in light of novellas of the civil legislation // Environmental Law. 2012. № 5.



10. *Lipski S. A.* Characteristics of the Modern Stage in the Development of the Federal Land Legislation // *Pravo i Ekonomika Journal*. 2014. № 11.
11. *Ryzhenkov A. Ya.* On some theoretical problems of the management of the land fund // *Russian Justitia*. 2012. № 10.
12. *Sukanov E. A.* Problems of improving the codification of Russian civil legislation // *Actual problems of the Russian Law*. М., 2008.
13. *Chubarov V. V.* Codification of the Russian Land Law (from the private law point of view) // *Codification of the Russian Private Law / Medvedev D.A. (ed.)* М., 2008.

## КОНКРЕТИЗАЦИЯ КАК СПОСОБ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Аннотация.** В статье автор обращается к обсуждению возможностей использования такого технического приема в совершенствовании экологического законодательства, как конкретизация правовых норм. Обращается внимание на особенности правового регулирования экологических отношений, которые требуют учета естественно-научных, технических и социально-экономических знаний. Объективно существующая в некоторых случаях неопределенность и неточность этих знаний способна привести к неопределенности правовых норм и снизить общую эффективность правового регулирования. О правовой неопределенности сегодня можно говорить применительно к проблемам изменения климата, сохранения биоразнообразия, обеспечения устойчивого развития. Выводы подтверждаются примерами законодательного регулирования в данных областях, а также высказываниями на этот счет авторитетных юристов-экологов. Эта проблема не имеет одного решения. Опираясь на достижения науки общей теории права, автор предложил возможность устранить правовую неопределенность экологического права, используя метод конкретизации. Вместе с тем использование этого метода требует гибкости. В одних случаях неопределенность норм является дефектом и нуждается в устранении. В других — с учетом научной, политической и экономической неясности относительно решения некоторых экологических проблем — следует поддерживать так называемую позитивную неопределенность, конкретизируя абстрактные правовые нормы постепенно.

**Ключевые слова:** экологическое законодательство, конкретизация, экологические отношения, изменение климата, сохранение биоразнообразия, обеспечение устойчивого развития.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.146-157

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

В развитии экологического права большую роль играют естественно-научные, технические и социально-экономические знания. Это связано с тем, что для формулирования правовой нормы, регулирующей отношения в области охраны окружающей среды и природопользования, необходимо знать и умело вписать в право законы природы, сведения о технологиях, используемых в производстве технических средств, политику государства в области развития экономики, знания экономических и соци-

альных законов развития общества. При этом такие знания необходимо трансформировать в язык права с использованием эффективных приемов юридической техники, не исказив научную идею.

В экологическом законодательстве нередко используются специальные, близкие к естественным и техническим наукам терминология и формулировки, которые не всегда понятны неискушенному субъекту. В число таких субъектов может попасть законодатель и даже разработчик проекта нормативного правового акта. Для преодоления такой ситуации в работу по подго-

© Краснова И. О., 2016

\* Краснова Ирина Олеговна, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
ikrasnova52@yandex.ru  
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

товке текстов нормативных правовых актов по экологическим вопросам вовлекаются специалисты разных областей знания, создаются рабочие группы, в которых на представителей юридической науки и практики ложится задача не только понять объективные процессы и условия в области взаимодействия общества и природы, но и создать единую гармоничную модель правоотношений в той или иной области. Разрабатываемая модель правоотношений, помимо учета естественно-научных, экономических и технических знаний, должна отвечать также политическим интересам государства, которые на различных этапах могут ускорять или, наоборот, замедлять правотворческие процессы, менять смысл и содержание правовых понятий. Такая ситуация не может не порождать неопределенность права, незавершенность правового регулирования, пробелы, которые, в свою очередь, снижают значимость закона как регулятора общественных отношений<sup>1</sup>.

Причины такого явления, как неопределенность в экологическом праве, могут носить и объективный, и субъективный характер. В первом случае неопределенность правовых норм можно считать временно приемлемой, требующей устранения по мере познания процессов развития, взаимодействия общества и природы. Во втором — абстрактные формулировки правовых норм, незавершенное правовое регулирование некоторых групп общественных отношений приводят к возникновению дефектов в экологическом праве, накоплению балласта правовых норм, препятствуя нормальной реализации закона. В этом случае требуется уже целенаправленная безотлагательная работа по их устранению.

## ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Объективные причины неопределенности правового регулирования, как уже упоминалось выше, связаны с недостаточностью и противоречивостью знаний о сущности и причинах возникновения той или иной экологической проблемы, с одной стороны, и необходимостью, несмотря на это, выработать некую правовую позицию — с другой. Типичный пример — про-

блема изменения климата. И в России, и в мире существуют абсолютно противоположные точки зрения: одни авторы заявляют о естественном происхождении процессов изменений климата, а другие — об антропогенном, т.е. вызванном человеческой деятельностью. Соответственно, в первом случае человек вряд ли может остановить либо изменить эти процессы и должен лишь защитить себя от опасных природных явлений. Во втором случае требуется корректировка общественных моделей организации жизнедеятельности, где политика и право должны играть ключевую роль.

В соответствии с Рамочной конвенцией ООН о изменении климата 1992 г.<sup>2</sup> участники международного договора обязаны постепенно сокращать выбросы парниковых газов, которые, по мнению ученых, являются основной причиной антропогенного воздействия на климатическую систему. Источники выбросов парниковых газов — преимущественно объекты использования традиционных энергоносителей (нефти, газа, угля), т.е. промышленные предприятия, которые так или иначе должны снижать свои выбросы, в том числе путем перехода на альтернативные источники получения энергии. Очевидно, что решение данной проблемы имеет существенную экономическую составляющую, требует больших инвестиций и времени для перевода промышленных предприятий на использование альтернативных источников энергии — солнечной или ветряной энергии, биотоплива и других. Экономические интересы отказа от дорогостоящего перевооружения экономики в этой ситуации могут оказаться — по крайней мере на определенный период — важнее, чем интересы отнюдь не дешевой активной борьбы с недостаточными изученными процессами изменения климата с непредсказуемым результатом.

Право в такой неопределенной ситуации стоит перед выбором: либо закрыть эту сферу правового регулирования для выяснения вопроса наукой, сближения экономических и экологических интересов, либо все же под давлением опасности проблемы попытаться сформулировать правовые нормы, опираясь на имеющиеся сегодня знания, но в ожидании ясных научно-технических, экономических и по-

<sup>1</sup> Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. М., 2013.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 4 ноября 1994 г. № 34-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции ООН об изменении климата» // СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2927.

литических ориентиров. При выборе второй альтернативы законодательство в этой части остается абстрактным, не наполненным правовыми механизмами реализации и фактически не играющим какой-либо роли в организации общественной жизни. Однако такую абстрактность можно признать временно оправданной и двигаться по пути выработки конкретизирующих правовых норм на основе постепенного осмысления проблемы. Этот вариант правового регулирования был выбран Россией, в том числе в силу неотложной необходимости выполнения своих международных обязательств по Конвенции ООН об изменении климата.

Подобно проблеме изменения климата, объективно научно неопределенной остается и проблема сохранения биоразнообразия. Соответственно, экологическое право в этой области характеризуется незавершенностью, абстрактностью правовых норм.

Под влиянием международного экологического права, в частности Конвенции ООН о биоразнообразии 1992 г.<sup>3</sup>, Федеральный закон от 24 апреля 1995 № 52-ФЗ «О животном мире»<sup>4</sup> в ст. 1 дает определение понятия «биологическое разнообразие». Оно определено как «разнообразие объектов животного мира в рамках одного вида, между видами и в экологических системах». Обеспечение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов провозглашено целью Закона. Таким образом, можно считать, что весь Закон, со всеми своими механизмами, требованиями, правами и обязанностями субъектов, направлен на сохранение биоразнообразия животного мира и его устойчивое использование. Однако, определив биоразнообразие и провозгласив целью правового регулирования его сохранение, законодатель фактически игнорирует эту правовую категорию по тексту Закона, не устанавливает специальных правовых механизмов и мер для достижения поставленной цели. По сути, Закон устанавливает традиционные, доказавшие свою практическую значимость требования в области охраны и использования животного мира (порядок предоставления в пользование, разрешения, огра-

ничения на использование редких видов, учет объектов животного мира и др.), не изобретая ничего нового.

В некоторой степени такое состояние правового регулирования в этой сфере можно считать оправданным, учитывая определенную научную неясность относительно возможностей и способов сохранения биоразнообразия. Но как долго может продолжаться такое состояние неопределенности? Можно ли считать, что оно в полном объеме учитывает уже сегодня известные достижения и рекомендации естественных, социальных и экономических наук в этой области?

Обращаясь в проблеме исчезновения видов, авторы доклада «Наше общее будущее»<sup>5</sup> констатируют, что «исчезновение видов было и остается непреложным фактом», т.е. является объективным законом эволюции природы. Человек на протяжении своей истории вмешивался в эти законы, используя животный и растительный мир для своего выживания. Но по крайней мере за последние два столетия это вмешательство стало ускорять процессы исчезновения объектов живой природы, превратив эти процессы в экономическую и экологическую проблему и дав толчок развитию законодательства об охране животного мира. Однако можно ли создать законченную, полную и устойчивую модель правоотношений в данной области, если само состояние биоразнообразия подвижно и не всегда зависит от воли человека? В результате законодательство в этой части остается узким, не охватывающим все грани проблемы.

В России, например, есть Федеральный закон «О животном мире», но нет закона о растительном мире, разнообразие которого является также составной частью биологического разнообразия и от состояния которого нередко зависит разнообразие животного мира. Не урегулированы вопросы, когда биоразнообразие сокращается не прямо, а косвенно — через изменение климата, подталкиваемое хозяйственной деятельностью. Неясность определения категории «биологическое разнообразие» порождает декларативность и фактически

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>5</sup> Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М., 1989. С. 142—143.

формальное, незаконченное и не имеющее юридических последствий его использование в законодательстве. Это явно снижает эффективность экологического законодательства в целом. Однако такая неопределенность пока объективно оправдана, и на данном этапе декларативность этой категории приемлема, но заставляет законодателя по мере накопления знаний наполнять ее содержанием. Наоборот, исключение задачи по сохранению биоразнообразия из экологического законодательства может иметь вредные последствия, так как создаст риск предать забвению эту экологическую проблему и не учесть даже в перспективе одну из граней взаимодействия общества и природы.

### СУБЪЕКТИВНАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Субъективная неопределенность в экологическом праве как неопределенность, возникшая вследствие ошибок, невнимательности, а порой и непрофессионализма разработчиков нормативных правовых актов, признается дефектом права, недостатком правового регулирования, несовершенством законодательства, разрывающим его систему и снижающим эффективность. Здесь требуется их активное устранение. Речь идет о правовых нормах, начиная с определений исходных понятий, которые в силу субъективных причин оказались неявно сформулированными, незавершенными, лишенными механизмов реализации.

Примеров этому приведено в науке экологического права немало. В обобщенном виде они представлены в монографии Н. И. Хлуденевой «Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды». Как оценивает эту ситуацию автор монографии, одной из причин данного явления выступают «недостаточно высокий уровень профессионализма правотворцев, следствием чего являются различные по своей природе и содержанию деформации эколого-правовой материи — нечеткость в формулировании эколого-правовых предписаний, терминологические расхождения, дублирование акта и т.д.»<sup>6</sup>.

Известно, что одним из распространенных приемов правового регулирования экологиче-

ских отношений является включение в законы отдельных статей, посвященных определениям. Сама материя, которую необходимо переложить на язык права, нередко стоит на стыке естественно-научных, технических и правовых знаний, находится в поле зрения общей государственной политики, где экология составляет только ее часть. В результате могут появляться компромиссные формулировки, дефекты в виде неопределенных норм, но, в отличие от позитивной неопределенности, позволяющей взять тайм-аут, откладывать их исправление в той или иной форме нельзя.

Здесь можно обратиться к центральному экологическому закону — Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>7</sup>. Среди множества определений в нем имеется определение фундаментального объекта регулируемых отношений — окружающей среды, которая, судя по названию Закона, является объектом охраны. Окружающая среда определена как совокупность природных объектов, природно-антропогенных объектов и антропогенных объектов. Соответственно, антропогенный объект — это объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природного объекта. Расшифровка этого понятия дает возможность понять, что к таковым относятся созданные человеком объекты социальной инфраструктуры — здания, дороги, транспорт, технические средства, т.е. имущество. Однако эти объекты, в соответствии с теоретической концепцией экологического права, не входят в состав окружающей среды и не могут быть объектами охраны при помощи тех же правовых средств и механизмов, какие используются для охраны лесов, вод и других природных объектов. Да и сам Закон вообще не обращается к этой сфере, установив правила охраны только природных объектов. Можно лишь догадываться, что антропогенные объекты являются в этой системе отношений источниками воздействия на окружающую среду, от которого окружающую среду надо охранять. Таким образом, эта норма осталась без какой-либо правовой конкретизации, ненужной и даже вредной, вводящей в заблуждение исполнителя. Какое решение в данном случае необходимо? Следует ли от-

<sup>6</sup> Хлуденева Н. И. Указ. соч. С. 31.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

корректировать понятие «окружающая среда» или вообще удалить из его определения антропогенные объекты? Если следовать теории экологического права, то напрашивается второй ответ. Если же антропогенные объекты все же учитывать в качестве составной части окружающей человека среды, подлежащих охране, то, устанавливая экологические требования в этой части, следует учитывать, что они в окружающей среде играют различную экологическую роль. Одни из них, главным образом производственные объекты, выступают в качестве источника негативного воздействия на природные объекты и здоровье человека и нуждаются в охране от экологически вредной и непродуманной их эксплуатации путем установления требований по снижению негативного экологического воздействия на природу и человека. Другие — наоборот, как и природа, страдают от таких негативных воздействий, как загрязнение, и от других форм деградации окружающей среды. Жилые и иные здания, памятники истории подвергаются разрушению под воздействием загрязняющих веществ в воздухе, загрязнения вод, сведения лесов. К примеру, в Европе одной из причин активизации усилий и соответствующего развития экологического законодательства стали кислотные дожди, которые возникают в связи с загрязнением воздуха веществами, вызывающими его окисление, и оказывают заметное и опасное разрушение именно зданий (наряду с почвами и лесами). Итогом стало принятие Конвенции ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.<sup>8</sup> Соответственно, охрана таких антропогенных объектов должна обеспечиваться как мерами по охране природной среды от загрязнения, так и дополнительно мерами территориального планирования, не допускающими размещения производственных объектов вблизи исторических памятников. Справедливости ради следует констатировать, что хотя в разрозненном виде, но нормы по охране памятников и по снижению загрязнения окружающей среды производственными объектами представлены в законодательстве. Однако, например, ни в Федеральном законе от 23 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культур-

ного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>9</sup>, ни в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»<sup>10</sup> объекты регулируемых общественных отношений не названы антропогенными, что ставит под сомнение включение этих законов в законодательство об охране окружающей среды. В результате в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» юридическое определение окружающей среды просто игнорируется.

Следует подчеркнуть, что вышеупомянутый Федеральный закон в 2002 г. заменил ранее действовавший Закон РСФСР 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»<sup>11</sup>. В предшествующем Законе само название, да и содержание, ясно очерчивало сферу правового регулирования отношениями по поводу только охраны окружающей природной среды, т.е. природы.

Почему термин «окружающая природная среда» был заменен на термин «окружающая среда»? Есть ли в этом некий тайный смысл, расширивший сферу правового регулирования экологического права? Именно такой вывод можно сделать в первую очередь и перенаправить законотворческий процесс в сторону расширения сферы правового регулирования, отняв ее частично у гражданского права. Такое непродуманное решение может вывести процесс законотворчества из-под контроля. Можно предположить, что одной из причин этой метаморфозы было стремление разработчиков закона привести его в соответствие с Конституцией РФ, где используется термин «окружающая среда», но отнюдь не «окружающая природная среда». Однако формально, приведя закон в соответствие с Конституцией РФ, законодатель создал мину замедленного действия, которая постепенно способна размыть границы и связи между гражданско-правовым и эколого-правовым регулированием.

Критика в адрес определения «окружающая среда» неоднократно поднималась в науке экологического права. В частности, М. М. Бринчук специально обращает внимание законодателя «на научно не обоснованное расширение

<sup>8</sup> Указ Президиума ВС СССР от 29 апреля 1980 г. № 1992-X // Ведомости ВС СССР. 1980. № 19. Ст. 349.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

<sup>11</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

в Законе понятия окружающей среды»<sup>12</sup>, имея в виду включение в содержание этого понятия антропогенных объектов. О. И. Крассов указывает, что данное определение не соответствует представлениям, сформулированным в теории экологического права в течение десятилетий, поскольку оно не позволяет определить предмет законодательства об охране окружающей природной среды и экологического права, в основе которого заложено разграничение понятий «природа» и «общество»<sup>13</sup>. В целях выхода из данной ситуации О. И. Крассовым сформулировано и практическое предложение устранения данного дефекта — использовать в законодательстве «как термин “окружающая среда”, так и термин “окружающая природная среда”», имея в виду только природу, природную среду.

В науке экологического права отмечают и другие проблемы как объективной, так и субъективной неопределенности правового регулирования. С. А. Боголюбов, в частности, указывает на правовую неопределенность пока, скорее, философского и дискуссионного понятия «устойчивое развитие», которое активно упоминается в различных нормативных правовых актах, главным образом в качестве принципа. Так, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в число принципов включает «научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды». Но, как далее оценивает эту ситуацию С. А. Боголюбов, «конкретного правового наполнения в последующих нормативных правовых актах и конкретного использования в правотворческой деятельности оно, по нашему мнению, не обрело и употребляется, как нам кажется, по большей части всуе...»<sup>14</sup>.

Критика декларативности экологических принципов, сформулированных учеными-юристами в своих трудах на основе анализа действовавшего ранее и действующего сегодня

экологического законодательства, высказана и М. М. Бринчуком. По его мнению, «и в советский период, и в современной России все названные ими благозвучные принципы, оставались голой декларацией. Право, основанное на названных принципах, оказалось неосуществленным, неэффективным»<sup>15</sup>. Незавершенность правового регулирования экологических отношений как негативный феномен отметила О. Л. Дубовик. Она обращает внимание на «абстрактность правотворчества, когда разработчики акта не задумываются о механизмах его реализации...»<sup>16</sup>.

## ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ПРАВА

Одним из способов устранения неопределенности права в отечественной науке общей теории права признается конкретизация, которая, по определению В. В. Ершова, должна рассматриваться как объективный процесс восхождения от абстрактного, неопределенного права к более конкретному, определенному праву, характеризующийся выработкой управомоченными правотворческими органами и лицами более детальных, уточненных и т.д. прежде всего принципов и норм права в иных формах международного и национального права, имеющих меньшую юридическую силу и реализующихся в государстве<sup>17</sup>.

На взаимосвязь конкретизации как метода правотворческой деятельности и правовой неопределенности как проблемы, нуждающейся в решении при помощи конкретизации, указывает Н. А. Власенко. По его мнению, «природа правовой конкретизации кроется в неопределенности юридических норм, их комплексов, а также последующем развитии фактических отношений». Исследуя причины правовой неопределенности, он далее пишет, что «правовые нормы являются результатом познавательной деятельности человека. Их содержанию также свойственны обобщения и абстрактность как условие юридического регулирования»<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Бринчук М. М. Экологическое право. М., 2009. С. 42.

<sup>13</sup> Крассов О. И. Экологическое право. М., 2008. С. 29.

<sup>14</sup> Боголюбов С. А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010. С. 48.

<sup>15</sup> Бринчук М. М. Принципы экологического права. М., 2013. С. 14.

<sup>16</sup> Дубовик О. Л. Экологическое право. М., 2003. С. 119.

<sup>17</sup> Ершов В. В. Конкретизация права // Российское правосудие. 2014. № 7(99). С. 10.

<sup>18</sup> Власенко Н. А. Проблемы правовой неопределенности. М., 2015. С. 55—56.

Такое же понимание категории конкретизации было дано и ранее в общетеоретических исследованиях. Так, Г. Г. Шмелева понимает под конкретизацией правовых норм «объективно обусловленную, направленную на повышение точности и определенности правового регулирования деятельность государственных и иных уполномоченных органов по переводу абстрактного содержания юридических норм на более конкретный уровень посредством ограничения понятий, который фиксируется в правовых актах»<sup>19</sup>.

Опираясь на достижения науки общей теории права относительно понятия, происхождения и способов конкретизации, следует обратить внимание на то, что проблемы неопределенности норм экологического права, проиллюстрированные вышеприведенными примерами, требуют в контексте этих достижений дополнительного научного осмысления. Прежде всего остается открытым вопрос, стоит ли вообще регулировать отношения по поводу проблемы, происхождение которой неизвестно? Если да, то в каких формах такое регулирование можно осуществить на этапе неизвестности, осознавая, что подобное регулирование породит дефект в праве — неопределенность норм.

В поисках ответа обратимся к философии и общей теории права. «Философия исходит из того, что любой объект познания отражается в понятиях и категориях. Происходит это в определенный период времени — и неполно и односторонне, что преодолевается с развитием познания»<sup>20</sup>. Н. А. Власенко в этом контексте говорит о такой форме правовой неопределенности, как «позитивная неопределенность в праве, под которой следует понимать случаи “запрограммированной” неопределенности правовых феноменов, принципов права, юридических норм, получивших с высокой степенью общности характеристику абстрактных»<sup>21</sup>.

Несмотря на преимущественно субъективное происхождение проблемы дефектов в экологическом праве, следует в некоторых случаях признать существование и непреодолимых объективных обстоятельств, сопутствующих сознательному появлению неясной правовой нормы.

В этом контексте интересно высказывание Н. А. Власенко о том, что «принципы права в самом общем виде призваны отразить закономерности общественной жизни, преобразовав их в основу содержания права. Однако без типизации и обобщения конкретных жизненных обстоятельств, перевода их на уровень общих и неопределенных нормативных предписаний это сделать невозможно. Данное обстоятельство придает принципам права качество “центров” правового регулирования»<sup>22</sup>. Таким образом, возможность формулировки принципов с осознанием того, что норма будет абстрактной и неопределенной в экологическом законодательстве, необходима, так как будет играть цементирующую роль, это зарезервирует определенную сферу общественной жизни для будущего регулирования, определит направления развития права на перспективу.

### КОНКРЕТИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

Если экстраполировать эти выводы на сферу экологии, то можно признать, что в экологическом праве позитивная неопределенность объективно обусловлена и не стоит с ней бороться ни путем форсированного полного отказа и исключения из законов тех или иных неопределенных категорий, ни путем поспешного, но с высокой степенью вероятности одностороннего объективно неоправданного конструирования полноценной правовой нормы.

Возвращаясь к проблемам правового регулирования отношений в области охраны климатической системы и сохранения биоразнообразия, обеспечения устойчивого развития следует признать, что сохранение в экологическом праве такого рода неопределенных норм необходимо, но на этапе начального познания самой проблемы в виде долгосрочных целей правового регулирования того или иного закона, его принципов и доктрин. Этого не надо

<sup>19</sup> Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов, 1988. С. 16.

<sup>20</sup> Привод. по: Власенко Н. А. Конкретизация в праве: методологические основы исследования // Журнал российского права. № 7. 2014. № 7. С. 66.

<sup>21</sup> Указ. соч. С. 68.

<sup>22</sup> Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании. М., 2015. С. 73.

бояться, так как неопределенные нормы в таком виде, по сути, создают модель общественного развития, пока не до конца наполненную содержанием, направляют действие закона на перспективу, открывая возможности для его совершенствования по мере получения новых знаний. Их исключение оставляет простор для сиюминутных ориентиров, которые могут иметь не всегда позитивные и предсказуемые долгосрочные последствия для общественного развития. Существование и даже необходимость позитивной неопределенности признает и международное экологическое право, закрепив принцип предосторожности. Принцип 15-й Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г.<sup>23</sup> провозглашает: «В целях защиты окружающей среды государства в зависимости от своих возможностей широко применяют принцип предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве предлога или отсрочки принятия эффективных с точки зрения затрат мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды». Исходя из этого принципа, от правового решения недостаточно изученных экологических проблем, таких как изменение климата, не следует отказываться и нужно двигаться по пути построения законченной и ясной правовой модели постепенно, по мере получения необходимых знаний.

Признав значимость позитивной правовой неопределенности, не стоит предавать такие неопределенные нормы забвению. Это приведет к их превращению в правовой балласт, тормоз законодательного прогресса. В этой части работа над их конкретизацией должна продолжаться как «объективный процесс восхождения от абстрактного, неопределенного права к более конкретному, определенному». И возможности такого законодательного прогресса в некоторых случаях уже имеются.

В этой связи можно вернуться к вопросу о правовом регулировании отношений по сохранению биоразнообразия. Здесь можно констатировать вяло текущее правовое регулирование, хотя, на мой взгляд, уже имеются условия для более активного развития данного правового института. В контексте определе-

ния биоразнообразия, данного в Федеральном законе «О животном мире», первоначально следует прояснить само понятие. Возникает вопрос: является ли биоразнообразие самостоятельным объектом использования и охраны или это правовая категория, имеющая иное предназначение в контексте фаунистических отношений? Само определение, характеризующееся правовой неопределенностью, вряд ли поможет в поиске ответа, но текст Закона позволяет сделать некоторые выводы. Так, в Законе отсутствуют отдельные разделы или статьи, посвященные биоразнообразию как самостоятельной категории, но предусмотрен правовой механизм, прямо предназначенный для сохранения биоразнообразия. В статье 15 установлено, что в целях сохранения биоразнообразия, а также обеспечения устойчивого состояния объектов животного мира и научно обоснованного их использования проводится государственный мониторинг объектов животного мира. Порядок ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира, утвержденного приказом Минприроды РФ 22 декабря 2011 г. № 963, действительно устанавливает, что «государственный мониторинг представляет собой систему регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания»<sup>24</sup>. Данные положения позволяют предположить, что биоразнообразие является оценочной категорией по отношению к животному миру, а не самостоятельным объектом использования и охраны. Соответственно, состояние биоразнообразия должно служить фактологической основой для принятия государственных решений, связанных с использованием и охраной животного мира. Это своего рода «норматив качества» животного мира на определенной территории или в определенной экосистеме, который должен иметь исходные данные и идеальные целевые показатели. На сегодняшний день сопоставимые «нормативы» в виде квот добычи водных биоресурсов, общего допустимого улова, а также лимитов и квот добычи охотничьих ресурсов предусмотрены соответственно Федеральными законами от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ

<sup>23</sup> Международное публичное право : сборник документов. М. : БЕК, 1996. Т. 2. С. 135—138.

<sup>24</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 19.

«О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>25</sup> и от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>26</sup>. Однако эти «нормативы» охватывают лишь часть объектов животного мира, носят скорее экономический характер и вряд ли помогут в сохранении всего многообразия живой природы в экосистемах, где, скажем, осуществляется лов одного или нескольких видов рыбных запасов. Соответственно, развитие, конкретизация категории «биоразнообразие» может идти по пути его использования в качестве критерия оценки состояния отдельных экосистем и определения режима их использования.

В ответ на проблему изменения климата распоряжением Президента РФ была утверждена Климатическая доктрина<sup>27</sup>, сформулировавшая направления единой государственной политики по вопросам, связанным с изменением климата и его последствиями, в том числе в области сокращения выбросов парниковых газов. При всей значимости этого политического решения Доктрина не устанавливает норм права, не определяет права и обязанности конкретных субъектов, а соответствующее уголовное или административное законодательство не предусматривает юридическую ответственность в данной сфере. Хотя 30 сентября 2013 г. принят Указ Президента РФ «О сокращении выбросов парниковых газов»<sup>28</sup> и Правительством РФ утвержден План мероприятий по обеспечению к 2020 г. сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 % объема указанных выбросов в 1990 г.<sup>29</sup>, ситуация с точки зрения устранения неопределенности о регулировании отношений в области изменения климата в целом остается неизменной. Примечательно, что вышеуказанным Планом не предусматривается разработка нормативных правовых актов, которые могли бы установить требования по сокращению вы-

бросов для предприятий — источников выбросов. В этой связи можно констатировать, что неопределенность правового регулирования в области выбросов парниковых газов в силу субъективных причин, которые можно преодолеть уже сегодня, сохранится на некоторую перспективу.

Неразвитыми в российском праве остаются и другие аспекты проблемы изменения климата. В частности, если добыча и использование органических энергоносителей — источников выбросов парниковых газов имеют крепкий правовой фундамент, то переход на альтернативные источники энергии затронут лишь в Энергетической стратегии<sup>30</sup>, не являющейся нормативным правовым актом. Вместе с тем возможности для развития альтернативной энергетики есть, и постепенное введение норм, стимулирующих их использование, могло бы дать толчок устранению неопределенности в правовом регулировании в области климатических изменений и движению по пути решения проблемы изменения климата.

Примеров такого рода в экологическом законодательстве множество. Есть определение леса как экосистемы, однако какие объекты образуют эту экосистему, из Лесного кодекса непонятно. Категория естественной экологической системы определена в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» как объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществ и энергии. Казалось бы, Закон поможет понять, каким образом и при помощи каких правовых механизмов следует регулировать отношения по поводу лесов как экосистемы, однако, дав определение, Закон полностью предал эту категорию забвению. Вместе с тем использование экосистемного подхода в регулировании отношений по по-

<sup>25</sup> СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

<sup>27</sup> Распоряжение Президента РФ от 17 декабря 2009 г. «О Климатической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

<sup>28</sup> СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5053.

<sup>29</sup> Распоряжение Правительства РФ от 2 апреля 2014 г. № 504-р // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1778.

<sup>30</sup> Энергетическая стратегия России на период до 2013 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

воду природы уже сегодня обладает высоким потенциалом, имеет хорошую научную базу и может оказаться полезным<sup>31</sup>.

Неопределенным и юридически неясным остается определение природных ресурсов, также данное в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». В соответствии с Законом «природные ресурсы — это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность». Смысл появления этого юридического термина недостаточно понятен, так как он не выявляет никакого нового объекта экологических отношений, а лишь путем перечисления включает в его содержание уже имеющиеся и определенные в этом же Законе объекты. При этом и сам Закон, и другие законы об охране и использовании природных объектов понятием «природные ресурсы» как объектом регулируемых отношений пользуются хаотично, перемешивая его с юридически более точными, такими как водные объекты, объекты животного мира и др. К примеру, в Земельном кодексе земли названы как природный объект и одновременно природный ресурс (ст. 1). Однако, исходя из базового определения «природные ресурсы», смысла называть землю природным объектом нет, так как признание земли природным ресурсом означает, что земля — это сразу и природный объект.

Можно предположить, что причиной появления данного определения стала опять же Конституция РФ, которая в ст. 9 устанавливает формы собственности именно на природные ресурсы. Здесь встает вопрос, должен ли законодатель жестко следовать терминологии Конституции РФ, при этом внося хаос в законодательство. Вряд ли это разумно и до конца возможно, если учесть, что сферы правового регулирования экологического законодательства намного разнообразнее и не всегда могут быть привязаны к конкретной конституционно-правовой норме. Как и в случае с понятием

«окружающая среда», здесь можно говорить о дефекте законодательства, возникшем по субъективным причинам и нуждающемся в устранении.

Очевидно конъюнктурным было включение в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» категории «наилучшая существующая технология», поспешно заимствованная из европейского и американского опыта. При этом одними декларациями законодатель не ограничился, предусмотрев обязанность субъектов хозяйственной деятельности их применять (например, ст. 36), но не расшифровав, что понимать под такой технологией и какой должна быть ответственность за несоблюдение предусмотренной Законом обязанности. В результате субъекты хозяйственной деятельности долгие годы игнорировали — при молчаливом согласии государства — обязанность внедрять наилучшие существующие технологии. Вместе с тем возможности устранения этого дефекта путем конкретизации категории «наилучшая существующая технология» были уже изначально, однако в силу неких субъективных причин законодатель решил отложить решение этого вопроса на длительную перспективу. В 2014 г. это понятие в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» было заменено на «наилучшую доступную технологию» с элементами механизма реализации<sup>32</sup>. Положение улучшилось, но более 10 лет в этой части закон оставался пустым.

Таким образом, единого способа конкретизации экологического законодательства нет. В некоторых случаях будет полезно отказаться от поспешного и конъюнктурного включения в закон неясных, абстрактных терминов, опираясь преимущественно на реалии (наилучшие существующие технологии), используя широко признанные правовые концепции (окружающая природная среда как объект экологических отношений), в других — строить технически завершенные, логически взаимосвязанные нормы права (лес как экосистема). Если следовать достижениям общей теории права, во втором случае эффективными могут оказаться как «детализация, уточнение, развитие и т.д. упра-

<sup>31</sup> См. подробнее об экосистемном регулировании: Краснова И. О. Дифференциация и интеграция в экологическом праве: на пути к сближению // Экологическое право. 2015. № 4. С. 9—16.

<sup>32</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4220.

вомоченными правотворческими органами и лицами прежде всего принципов и норм права...»<sup>33</sup>, так и правоприменительная практика, когда через индивидуальный судебный акт абстрактная норма становится конкретной, ясной, но только для одного лица, а не для неопределенного круга лиц. При всей индивидуальной значимости деятельности судебных органов следует констатировать, что при выявлении неопределенной правовой нормы в силу сложных, нередко научных формулировок в экологическом законодательстве суд не всегда способен обеспечить ее применение. Поэтому конкретизация в порядке нормотворческого процесса становится наиболее полезной.

Известно, что развитие неясных, декларативных, отсылочных положений закона в некоторых случаях осуществляется при помощи принятия подзаконных актов. Но и здесь опасно злоупотреблять этим способом и нужно учитывать определенные препятствия. Так, органы государственной исполнительной власти, система которых построена по отраслевому принципу (сферам общественной жизни), не всегда способны подойти к проблеме подза-

конного нормотворчества комплексно, а потому первоначальный замысел законодателя рискует быть искаженным. Кроме того, отсутствие в большинстве законов сроков принятия конкретизирующих и развивающих подзаконных актов приводит к тому, что такие акты либо не принимаются вообще, либо принимаются со значительной отсрочкой. К примеру, в системе экологических нормативов, в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», предусмотрены нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Но до сих пор они не разработаны, хотя обладают полезным потенциалом — определить экологическую пригодность тех или иных экосистем для хозяйственного, антропогенного использования и установить соответствующие ограничения.

Подводя итог, можно сказать, что конкретизация права как способ совершенствования правовой системы должна использоваться в экологическом праве аккуратно, с осознанием возможных последствий, на основе широких знаний в различных областях жизнедеятельности и с умелым их использованием.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боголюбов С. А. Правотворчество в сфере экологии. — М., 2010.
2. Бринчук М. М. Принципы экологического права. — М., 2013.
3. Бринчук М. М. Экологическое право. — М., 2009.
4. Власенко Н. А. Проблемы правовой неопределенности. — М., 2015.
5. Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании. — М., 2015.
6. Дубовик О. Л. Экологическое право. — М., 2003.
7. Ершов В. В. Конкретизация права // Российское правосудие. — 2014. — № 7(99).
8. Крассов О. И. Экологическое право. — М., 2008.
9. Хлуденева Н. И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

## CONCRETIZATION AS A MEANS OF IMPROVING LEGISLATION

**KRASNOVA IRINA Olegovna** — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
ikrasnova52@yandex.ru  
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** In the article the author turns to a discussion of possibilities of using such a technical device of improving environmental legislation such as specification of the law. Attention is given to the peculiarities of the legal regulation of environmental relations, which require consideration of the natural-scientific, technical and socio-economic knowledge. Objectively

<sup>33</sup> Ершов В. В. Указ. соч. С. 9.

*existing in some cases, the uncertainty and inaccuracy of this knowledge can lead to such a negative phenomenon as the uncertainty of the legal norms and, thus, are able to reduce the overall efficiency of legal regulation. Legal uncertainty is the case today with respect to climate change, biodiversity, and sustainable development. The conclusions are confirmed by the examples of legislative regulation in these areas, as well as reputable environmental lawyers' opinions on this matter. There is no unique solution to the problem. Based on the achievements of general theory of law, the author offers the possibility of eliminating the legal uncertainty of environmental law, using the method of specification. However, this method requires the use of a flexible application. In some cases, the uncertainty of the rules is defective and needs to be eliminated. In others, taking into account the scientific, political and economic uncertainties concerning the decision of certain ethological problems we should support the so called positive uncertainty, gradually specifying abstract legal rules.*

**Keywords:** *environmental legislation, specification, environmental relations, climate change, biodiversity conservation, sustainable development.*

## BIBLIOGRAPHY

1. *Bogolyubov S. A.* Law-making process in the environment. Moscow, 2010.
2. *Brinchuk M. M.* Principles of environmental law. Moscow, 2013.
3. *Brinchuk M. M.* Environmental law. Moscow, 2009.
4. *Vlasenko N. A.* The problems of legal uncertainty. Moscow, 2015.
5. *Vlasenko N. A.* Reasonableness and certainty in the legal regulation. Moscow, 2015.
6. *Dubovik O. L.* Environmental Law. Moscow, 2003.
7. *Ershov V. V.* Specification of Law. Russian Justice. 2014. № 7(99).
8. *Krassov O. I.* Environmental Law. M., 2008.
9. *Khludeneva N. I.* Defects in the legal regulation of environmental protection. Moscow, 2013.

## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

В. И. Евтушенко\*

# ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ МИГРАЦИЯ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ СИСТЕМЫ ЗАЩИЩЕННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Аннотация.** В статье дан подробный анализ международного и внутригосударственного регулирования действий при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, создания правового механизма защиты лиц, пострадавших и вынужденных покинуть районы с опасным для жизни и здоровья человека состоянием окружающей среды, попыток введения правового регулирования экологической миграции как элемента обеспечения экологической безопасности населения. В первую очередь проведенный анализ касается таких крупнейших экологических катастроф, как аварии на Чернобыльской АЭС и японской АЭС «Фукусима-1», экологическое бедствие, которое постигло районы, прилегающие к Аральскому морю. В этой связи в случаях долговременной стабилизации экологической обстановки на местности вопросы защищенности человека, его жизненно важных интересов, реализации права на благоприятную окружающую среду, обеспечения экологической безопасности могут быть решены только путем его перемещения — принудительного или добровольного — в район с более благоприятными условиями проживания. Соответственно, рассматривается необходимость создания правового механизма регулирования экологической миграции как составной части системы защищенности человека при резком ухудшении экологической обстановки вследствие природных катаклизмов и крупных аварий техногенного характера или в результате неразумной природохозяйственной деятельности человека. Сделан вывод о необходимости и своевременности закрепления в законодательстве Российской Федерации права человека и гражданина на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий и следующего из него права человека и гражданина на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой (экологическую миграцию).

**Ключевые слова:** экологическая миграция, вынужденная миграция, эвакуация, принудительное переселение, безопасность, экологическая безопасность, угроза экологической безопасности, право на благоприятную окружающую среду, чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера, экологическое бедствие, экологическая война.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.158-169**

**П**роблемы обеспечения экологической безопасности как состояния защищенности, соблюдения права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, проблемы правового регулирования предпринимаемых мер при резком ухудшении экологической обстановки в определенном

© Евтушенко В. И., 2016

\* Евтушенко Владимир Иванович, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой правового регулирования миграционных процессов Белгородского государственного национального исследовательского университета

77712@live.ru

308600, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 83

районе вследствие природных катаклизмов и крупных аварий техногенного характера или в результате неразумной природохозяйственной деятельности человека в последние годы приобретают особую актуальность. Крупнейшие экологические катастрофы современности, в том числе вызванные техногенными авариями (такие как авария на заводе по производству пестицидов, принадлежащем американской корпорации «Юнион Карбайд», в индийском городе Бхопале в 1982 г.; авария на четвертом энергоблоке Чернобыльской АЭС в 1986 г. и др.), помимо большого количества человеческих жертв, вызвали огромный поток мигрантов из районов экологического бедствия<sup>1</sup>. Крупнейшая в XXI в. экологическая катастрофа, вызванная аварией на японской АЭС «Фукусима-1», которая не смогла противостоять землетрясению и последовавшим за ним ударам цунами, еще раз подтвердила необходимость создания правового механизма защиты экологических мигрантов, в том числе подвергшихся принудительному переселению из зон отчуждения — районов с крайне неблагоприятным для человека состоянием окружающей среды.

Экологическое бедствие, которое постигло районы, прилегающие к Аральскому морю<sup>2</sup>, со всей очевидностью продемонстрировало еще одну характерную для современного мира проблему — отсутствие правового механизма регулирования экологической миграции из районов резкого ухудшения экологической обстановки вследствие неразумной природохозяйственной и природоустроительной деятельности человека.

В настоящее время проблема правового регулирования экологической миграции не получила широкого рассмотрения в законодательстве РФ. Отдельные правовые нормы, касающиеся законодательного регулирования различных сторон экологической миграции, разбросаны по разнообразным нормативным актам, таким как Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>3</sup>, Федеральный за-

кон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>4</sup> и др., и не могут создать цельной системы защиты этой зачастую не менее обездоленной, чем беженцы и вынужденные переселенцы, категории вынужденных мигрантов.

Единственным примером законодательных актов, содержащих в том числе нормы по правовому регулированию переселения из экологически неблагоприятных районов, являются законы из так называемой «чернобыльской группы».

К ней относятся:

- Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>5</sup>;
- Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»<sup>6</sup>;
- Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»<sup>7</sup>.

Эти законодательные акты устанавливают специальный правовой механизм защиты лиц, пострадавших в результате данных экологических катастроф, и в том числе лиц, которые либо в принудительном порядке, либо добровольно покинули зоны отчуждения, установленные после экологических катастроф. Таким образом, законы «чернобыльской группы» фактически устанавливают правовой механизм регулирования экологической миграции, но только для определенных экологических катастроф, произошедших много лет назад. Например, авария на четвертом энергоблоке Чернобыльской АЭС произошла почти 30 лет назад, а со времен аварии на ПО «Маяк» прошло более 40 лет.

<sup>1</sup> Шахотько Л. П., Русецкая В. И. Вокруг Чернобыля // Миграция. 1997. № 4. С. 9.

<sup>2</sup> Аральское море и причины его гибели // URL: <http://lifeglobe.net/blogs/details?id=484> (дата обращения: 09.09.2014).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>5</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

Практика нормативно-правового регулирования ликвидации последствий экологической катастрофы и законодательного закрепления правового механизма защиты лиц, пострадавших и вынужденных покинуть районы с опасным для жизни и здоровья человека состоянием окружающей среды после отдельно взятых экологических катастроф, характерна не только для России. Рассматривая процесс ликвидации последствий после аварии на АЭС «Фукусима-1» и защиты лиц, принудительно переселенных и добровольно покинувших районы, опасные для жизни и здоровья, другие подобные события в разных странах, можно сделать вывод о том, что авральная практика реагирования на произошедшие экологические катастрофы и необходимость защиты потока экологических мигрантов, возникающих после них, характерна для большинства стран мира.

События последних лет показывают всё большую социальную востребованность создания правового механизма обеспечения экологической безопасности при крупных экологических катастрофах и в районах, в которых наблюдается резкое ухудшение экологической обстановки вследствие неразумной природохозяйственной и природоустроительной деятельности человека, и, как следствие, создания правового механизма регулирования экологической миграции как элемента экологической безопасности и защиты прав экологических мигрантов.

Обобщенный анализ международного права, законодательства Российской Федерации, других стран мира и особенно практики нормативно-правового регулирования ликвидации последствий экологических катастроф и защиты лиц, вынужденных покинуть пострадавшие районы, позволяет разработать конкретные предложения по совершенствованию правового механизма регулирования экологической миграции как элемента экологической безопасности и защиты прав экологических мигрантов.

Рассматривая историю человечества, необходимо отметить, что экологическая миграция как процесс свойственна человеку. Ведь даже первобытно-общинные племена кочевали с

места на место, после того как их прежнее место обитания истощилось и не могло уже прокормить всех.

Если говорить об экологических мигрантах — жертвах экологических катастроф, то уже в описании извержения Везувия, произошедшего 24 августа 79 г. н.э., оставленном римским писателем Плинием Младшим, говорилось о том, что, в отличие от города Помпеи, полностью уничтоженного извержением Везувия, «...город Геркуланум не был засыпан падающим с неба пеплом, но он тоже был обречен и исчез с лица земли. Высоко на склонах вулкана скопилось огромное количество пепла, грозившее в любой момент обрушиться вниз. И когда прошел проливной дождь, эти массы пепла размокли и начали оползать. Глубина некоторых из этих потоков достигала пятнадцати метров. Но к тому времени большая часть населения уже успела покинуть город»<sup>8</sup>.

Но поистине угрожающее положение с экологическими катастрофами сложилось в последние десятилетия. К постоянно происходящим природным катастрофам добавились техногенные, по размерам и последствиям нередко не уступающие крупным стихийным бедствиям.

Если проанализировать количество и масштабность природных и техногенных катастроф в XX и начале XXI века, можно увидеть, что возрастает количество не только антропогенных, но и природных катастроф. Рост промышленного производства и увеличение плотности населения приводит к тому, что в мире резко возрастает количество больших технологических предприятий, соответственно, любая авария на таком производстве приводит к большим человеческим и материальным потерям. Так, за период 1970—2000 годов количество крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного характера возросло в 3,5 раза — примерно со 100 до более чем 350. Число техногенных аварий и катастроф увеличилось в 6 раз (с 50 до 300) только за 1980—2000 гг. Суммарный прямой ущерб от наиболее разрушительных природных катастроф с 1950-х по 2000-е гг. возрос почти в 16 раз, в то время как мировой валовой продукт — всего в 4 раза<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> См.: 1925 лет назад извержение Везувия уничтожило Помпеи и Геркуланум // URL: <http://nauka.izvestia.ru/news/article56286.html> (дата обращения: 25.09.2014).

<sup>9</sup> Порфирьев Б. Н. Опасность природных и антропогенных катастроф в мире и в России // Россия в окружающем мире. 2004. № 2.

Среди наиболее разрушительных природных катастроф в мире доминируют тропические штормы и тайфуны, а также наводнения и цунами. На них приходится примерно по трети общего числа чрезвычайных ситуаций природного характера. В оставшейся трети преобладают землетрясения и засухи. При этом основная часть указанных ситуаций происходит в странах Азии и в меньшей степени Южной и Северной Америки.

Среди наиболее масштабных чрезвычайных ситуаций техногенного характера в мире до 2/3 приходится на аварии и катастрофы на транспорте. Еще одну треть составляют крупные пожары на промышленных и энергетических объектах и прочие техногенные аварии и катастрофы.

Кардинальное изменение характера воздействия катастроф на мировую экономическую систему проявляется и в ряде других, не менее важных тенденций. Одна из них заключается в опережающем росте экономического ущерба от чрезвычайных ситуаций по сравнению с динамикой роста количества самих катастроф. Это неминуемый результат эволюции общества, произошедшей в XX веке научно-технической революции, развития производства, увеличения количества как работающих на крупных промышленных производствах, так и проживающих вблизи них. Чем выше уровень развития, тем более сложные технологии используются. При этом существенно снижается вероятность тяжелых аварий, но число жертв экологической катастрофы может быть гораздо выше. Но техногенные катастрофы неотъемлемы от человеческой истории, они случались в очень далеком прошлом, случаются в наше время, будут происходить и в будущем.

Техногенной принято называть катастрофу, вызванную сбоями в технологическом процессе. Имеются в виду нарушения, вызванные не только так называемым человеческим фактором, но и непредвиденными и непредсказуемыми обстоятельствами. Такое определение

понятия «техногенная катастрофа» сразу исключает экологические катастрофы, произошедшие в результате преднамеренных человеческих действий — террористических актов, саботажа, диверсий. Исходя из данного определения, гибель «Титаника» — это техногенная катастрофа, главной, но отнюдь не единственной причиной которой, скорее всего, была некачественная клепка металлической обшивки корпуса корабля на верфях судостроительной компании Harland and Wolff. В то же время катастрофа 11 сентября 2001 года к числу технологических не относится, поскольку была вызвана действиями нескольких групп террористов-камикадзе<sup>10</sup>.

Международное право рассматривает и еще одну возможную причину резкого ухудшения экологической обстановки в отдельно взятом регионе. Это деяние, предусмотренное Конвенцией о запрещении военного и любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду<sup>11</sup>. Причинение вреда окружающей среде в результате военных действий, получившее название «экологическая война», может осуществляться по двум направлениям:

- причинение ущерба окружающей среде на территории противника преднамеренно или случайно;
- использование искусственных изменений природной среды как прямого средства ведения боевых действий<sup>12</sup>.

Последствия одной из первых попыток применения средств и методов экологической войны в Индокитае в 60–70 годы XX столетия до сих пор оказывают свое негативное воздействие не только на природу — флору и фауну, но и на генотип подрастающего поколения.

Если рассматривать сложившуюся на настоящий момент миграционную обстановку именно применительно к экологической миграции, можно сделать вывод о том, что данный вид миграционных процессов затронул практически весь мир.

<sup>10</sup> Налог на прогресс // URL: <http://inauka.ru/analysis/article>.

<sup>11</sup> Конвенция о запрещении военного и любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. Принята 10 декабря 1976 года Резолюцией 31/72 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на 31-й сессии. Т. 1. 21 сентября — 22 декабря 1976 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Тридцать первая сессия. Дополнение № 39(A/31/39). Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1977. С. 35—37.

<sup>12</sup> Батый В. А. Международное гуманитарное право. М., 2011. С. 361.

Из 9 млн беженцев в Содружестве Независимых государств (12 из 15 государств после распада Советского Союза) 700 тыс. вынуждены покинуть свои дома из-за экологического ущерба:

- 375 тыс. человек были вынуждены мигрировать после Чернобыльской аварии;
- 100 тыс. покинули Казахстан из-за загрязнения 35 000 кв. км в бассейне Аральского моря;

— 150 тыс. бежали из-под Семипалатинска (север Казахстана), где находится один из крупнейших ядерных испытательных полигонов. Не избежали экологической миграции и жители других стран мира. Новая Зеландия готовится принимать беженцев с островов Тувалу в следующем году: они охватывают 26 кв. км, где проживают 11 тыс. человек, и существует высокий риск серьезного затопления из-за повышения уровня моря. Аналогичная судьба, по многочисленным оценкам ученых, ожидает 300 тыс. жителей Мальдив<sup>13</sup>.

Подобное угрожающее положение дел вызывает пристальное внимание как со стороны мирового сообщества, так и со стороны международных общественных организаций, научных объединений и отдельных лиц.

В докладе Международного комитета Красного Креста отмечается, что природные катаклизмы, среди которых — глобальное потепление и вызываемые им засухи, наводнения, истощение и эрозия почвы и т.д., привели к тому, что свыше 25 млн человек были вынуждены поменять районы своего постоянного проживания<sup>14</sup>. Данный доклад был обнародован в 1999 году. Прогноз на XXI век еще более неутешителен. По оценке Университета Организации Объединенных Наций, число экологических мигрантов — лиц, которые в силу ухудшения экологической обстановки покинули место своего постоянно проживания, — достигнет 200 млн человек<sup>15</sup>.

Отсутствие каких-либо нормативных актов в международном праве и национальных законодательствах приводит к тому, люди, эмигрирующие по экологическим причинам, вынуждены ходатайствовать о предоставлении статуса беженца по каким-либо другим основаниям. Так, например, в 1992 г. тысячи людей, которые бежали от засухи в Мозамбике, получили убежище в соседней Замбии не по экологическим, а по политическим мотивам<sup>16</sup>.

Только сравнительно недавно экологическая миграция стала объектом пристального внимания и исследований со стороны представителей самых различных наук, в том числе юридической направленности. Несмотря на то что сама экологическая миграция как социальное явление имеет продолжительную историю, сравнимую с возрастом самого человечества, первые научные исследования данного социального явления относятся ко второй половине XX века. По некоторым сведениям, термин «экологическая миграция» был введен в оборот американским экологом Уильямом Вогтом в 1948 г.<sup>17</sup>

В международных документах эта категория мигрантов упоминается хотя и довольно часто, но, как правило, вскользь и относится к социальным явлениям, недостаточно исследованным как в мире, так и в Российской Федерации. Общепризнанного определения понятия «экологическая миграция», «экологический мигрант» не выработано ни в международном праве, ни в российском законодательстве.

В то же время экологическая миграция как социальное явление в силу разных причин, к сожалению, получает все большее и большее распространение во всех частях света и все более и более нуждается в создании механизма правового регулирования, а экологические мигранты — в организации оказания им как материальной, так правовой помощи.

Первыми на помощь данной категории вынужденных мигрантов пришли международ-

<sup>13</sup> Техногенные катастрофы: история и будущее // URL: [http://www.i-stroy.ru/docu/ecology/tehnogennyie\\_katastrofyi\\_istoriya\\_i\\_budushee](http://www.i-stroy.ru/docu/ecology/tehnogennyie_katastrofyi_istoriya_i_budushee) (дата обращения: 15.12.2012).

<sup>14</sup> К 2010 в мире появится 50 млн экобеженцев // URL: [http://news.bbc.co.uk/hi/russian/ci/tech/newsid\\_4332000/4332516.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/russian/ci/tech/newsid_4332000/4332516.stm) (дата обращения: 13.12.2014).

<sup>15</sup> Экобеженцы // Природа. 2006. № 8.

<sup>16</sup> Жюльенн М. Каждый год тысячи людей бегут от продвижения пустыни, истощение лесов и техногенных катастроф, таких как Чернобыль и Бхопал // URL: <http://www.cybersciences.com> (дата обращения: 07.01.2013).

<sup>17</sup> Иванов Д. В., Бекашев Д. К. Экологическая миграция населения: международно-правовые аспекты. М., 2013. С. 10.

ные организации, причем зачастую созданные самими экологическими мигрантами в местах их компактного проживания. В одном из районов Казахстана, в месте компактного проживания выехавших из района одного из крупнейших экологических бедствий современности — Приаралья, для оказания помощи вновь прибывшим в адаптации и обустройстве был создан небольшой общественный фонд «Центр поддержки экологических мигрантов Узбекистана»<sup>18</sup>.

Но проблема оказалась столь велика, что начиная с 1970-х годов ООН в лице Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) принимает участие в специальных гуманитарных акциях ООН, в которых Управление располагает «...особыми богатствами знаниями и опытом» и оказывает содействие различным группам лиц, которые хотя и не подпадают под действие Устава УВКБ ООН, но нуждаются в помощи. В числе таких категорий лиц, которым по предложению Генерального секретаря УВКБ ООН оказывало помощь, нередко оказывались и экологические мигранты. Как правило, под данной категорией подразумевались «...группы лиц, вынужденные внезапно или неожиданно массово бежать из своих домов в результате стихийных, природных или вызванных человеком бедствий»<sup>19</sup>.

Впервые на научном форуме проблемы экологических мигрантов обсуждались на региональной конференции, посвященной вынужденной миграции в СНГ, которая прошла в 1996 г. в Женеве. Наиболее общепризнанное определение понятия «экологические мигранты», на которое ссылаются различные авторы, было принято именно на данной конференции. В соответствии с ним «экологические мигранты — лица, которые вынуждены покинуть место своего постоянного проживания и которые перемещаются в пределах своей страны или пересекают ее границу вследствие резкого ухудшения состояния окружающей среды или экологических катастроф»<sup>20</sup>.

Международные организации, которые были созданы специально для оказания помощи различным категориям мигрантов, такие как Международная организация по миграции (МОМ) или Глобальная комиссия по международной миграции, не могли обойти такое социальное явление, как экологическая миграция, лишенное и общепризнанного определения, и нормативной базы для регулирования.

Наиболее авторитетным и интересным представляется мнение Глобальной комиссии по международной миграции. Основной целью этой созданной по инициативе Генерального секретаря ООН 9 декабря 2003 г. в Женеве комиссии явилось всестороннее рассмотрение вопросов миграции и привлечение к ним внимания мировой общественности.

Мандат Глобальной комиссии по международной миграции, формально независимой от ООН, состоит из трех пунктов:

- включить международную миграцию в глобальную повестку дня путем стимулирования всестороннего обсуждения между правительствами, международными организациями, академическими кругами, гражданским обществом, частным сектором, СМИ и другими участниками всех аспектов миграции и относящихся к ней вопросов;
- анализировать пробелы в существующих подходах к миграции и исследовать перекрестные связи с другими проблемными полями путем анализа различных подходов и перспектив всех заинтересованных сторон в разных регионах, а также исследовать отношения миграции с другими принципиальными областями, которые вызывают миграцию и оказывают на нее влияние;
- представлять рекомендации Генеральному секретарю ООН и другим заинтересованным лицам по поводу усиления национального, регионального и глобального управления международной миграцией<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Бушелева Д. Д. Экологическая миграция: сущность, проблемы и возможные решения // Мир образования — образование в мире. 2011. № 4.

<sup>19</sup> Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве : пер. с англ. / под ред. М. И. Левиной. М., 1997. С. 315.

<sup>20</sup> Региональная конференция по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах : Женева, 30—31 мая 1996 г. : пер. с англ. Женева, 1996. 41 с.

<sup>21</sup> Тодорович И. Эволюция политики УВКБ ООН в контексте смешанных миграционных потоков // Журнал международного права и международных отношений. 2005. № 4.

В своем докладе, представленном Генеральному секретарю ООН, Глобальная комиссия по международной миграции не могла пройти мимо проблем экологической миграции. В соответствии с определением, содержащимся в докладе, «экологическая миграция — вынужденный процесс переселения людей вследствие экологических катастроф»<sup>22</sup>.

Международная организация по миграции дала свое определение экологической миграции. В соответствии с ним «экологическая миграция — это процесс переселения лица или группы лиц, которые в силу причин внезапного или постепенного изменения окружающей среды, которое отрицательно влияет на жизнедеятельность и условия жизни людей, вынуждены покинуть место своего постоянного проживания, выбрав для этого либо новое (временное или постоянное) место жительства, и которые в силу названных причин перемещаются либо в пределах территории государства гражданства или постоянного места жительства, либо за ее пределы»<sup>23</sup>.

Внутригосударственное право, особенно в тех регионах, в которых есть экологически неблагоприятные районы (как, например, зона с повышенной радиоактивностью на территории Украины, Белоруссии, России после Чернобыльской аварии, зона экологического бедствия в Приаралье в Средней Азии и т.д.), постепенно начинает приходить к необходимости законодательного закрепления правового механизма регулирования экологической миграции.

Так, Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 881 «О миграции» в числе прочих категорий мигрантов распространяет свое действие и на лиц, покинувших место своего постоянного проживания по экологическим причинам. В соответствии с Законом Республики Таджикистан, экологическими мигрантами признаются лица, «вынужденные оставить свои жилища из-за экологических катастроф»<sup>24</sup>.

В то же время, несмотря на то, что стихийный отток с экологически неблагоприятных территорий Приаралья (Узбекистан) в Россию и Казахстан по предварительным данным насчитывает более миллиона человек, несмотря на то, что, по экспертным оценкам, число россиян — экологических мигрантов достигает нескольких сотен тысяч (включая радиационно загрязненные территории)<sup>25</sup>, в российских правовых актах нет определения понятия «экологическая миграция».

Отсутствие международно-правовых и внутригосударственных нормативных актов проблемы понятийного аппарата экологической миграции, ее правового регулирования, осмысление категории «экологическая миграция», ее взаимосвязь с такими категориями права, как экологическая безопасность, право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, другими экологическими правами человека не могли не стать объектом пристального изучения со стороны правоведов.

Необходимость исследования проблем экологической миграции (в том числе ее причин), создания правового механизма ее регулирования и решения проблем экологических беженцев констатировали на Первой международной конференции, посвященной миграции, связанной с состоянием окружающей среды в Бонне (Германия) 11 октября 2008 г.

Одним из главных вопросов, рассмотренных на встрече в Бонне, стала потребность в осознании того, насколько значим, собственно, экологический фактор в миграции. Ведь в отличие от беженцев политических, экологические мигранты не имеют никакого юридического статуса и, соответственно, не могут рассчитывать ни на какую помощь со стороны международного сообщества, практически всех стран мира и общественных организаций<sup>26</sup>.

По мнению участников конференции, данная проблема может быть решена либо путем

<sup>22</sup> Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности : доклад Глобальной комиссии по международной миграции : пер. с англ. М. : Оргсервис-2000, 2006.

<sup>23</sup> Официальный сайт Международной организации по миграции. URL: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-and-climate-change/definitional-issues.html> (дата обращения: 01.12.2014).

<sup>24</sup> Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 881 «О миграции» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1999. № 12.

<sup>25</sup> Костыря Е. А. Экология и миграция: проблемы правового регулирования // Экологическое право. 2006. № 2. С. 43—45.

<sup>26</sup> Руткевич Н. Число экологических беженцев будет расти // URL: [http://www.rfi.fr/acturu/articles/106/article\\_1528.asp](http://www.rfi.fr/acturu/articles/106/article_1528.asp) (дата обращения: 10.08.2014).

распространения действия Конвенции ООН 1951 г. «О правовом статусе беженца» и протокола 1967 г. к ней на экологических мигрантов, либо путем разработки специальной конвенции, посвященной защите экологических мигрантов<sup>27</sup>.

На боннской конференции 2008 г. были выделены следующие категории мигрантов:

- экологические чрезвычайные мигранты, которые бегут от опасного экологического воздействия, чтобы спасти свои жизни;
- экологические принудительные мигранты, которые уезжают из мест постоянного места жительства, чтобы избежать неминуемых и серьезных последствий экологической деградации окружающей среды;
- экологические мотивируемые мигранты, которые имеют возможность, в том числе и материальную, оставить район постоянного места жительства с постоянно ухудшающейся экологической обстановкой, чтобы найти лучшее место жительства<sup>28</sup>.

Не обошли вниманием данный вопрос российские, и зарубежные правоведы.

Так, например, Д. Д. Булешева определяет экологическую миграцию как «...вынужденную миграцию населения за пределы территории проживания в результате существующей угрозы жизни и здоровью людей вследствие экологических бедствий, природных и техногенных катастроф»<sup>29</sup>.

В свою очередь, Е. А. Костыря определил экологическую миграцию как особый вид вынужденной миграции<sup>30</sup>.

Наиболее известное определение понятия экологического мигранта за рубежом дал известный ученый Норман Майерс. В 1995 г. им были впервые сформулированы полное и краткое определения понятия «экологический беженец». В соответствии с ним «экологические беженцы» — это лица, которые не могут находиться в безопасности в своем обычном месте жительства в связи с экологическими

факторами чрезвычайного характера, такими как засуха, опустынивание, эрозия почвы, нехватка воды и изменение климата, а также природными бедствиями, такими как циклоны, штормы и наводнения. В полное определение понятия «экологические беженцы» Норман Майерс включил дополнительные факторы — промышленные катастрофы, голод и эпидемии<sup>31</sup>.

В то же время приведенный выше анализ показывает, что экологическая миграция — более широкое понятие, охватывающее не только миграцию из зоны техногенных или природных экологических катастроф. Наряду с миграцией по причине экологических и техногенных катастроф увеличивается доля мигрантов, покидающих места своего обычного места жительства по причине постепенного ухудшения экологической, санитарно-эпидемиологической обстановки, изменения климатических условий, среды обитания и т. д.

Истощение природных ресурсов, разрушение окружающей среды, рост численности населения и другие факторы создают беспрецедентный рост миграции населения. По данным ООН за 2005—2010 гг., от опустынивания, истребления лесных массивов, подъема уровня моря и др. вынуждены будут переселиться в более благоприятные районы до 50 млн человек. Обезвоживание Аральского моря в результате бездумной мелиорационной политики руководства Советского Союза в этом районе в 1970—1980-е гг. уже привели к крупнейшей экологической катастрофе, по своим масштабам не уступающей Чернобыльской трагедии или событиям в Бхопале<sup>32</sup>.

Такая же участь может постигнуть и другие районы мира. К зонам риска отнесены пустыня Гоби (Китай), активное наступление которой угрожает многим поселениям; пахотные земли Турции, подверженные эрозии; половина орошаемых площадей Египта, оказавшихся засоленными, и даже деревня Шишмарёв на

<sup>27</sup> International Conference on Environment, Forced Migration and Social Vulnerability (EFMSV), 9—11 October 2008, Bonn, Germany // URL: <http://www.efmsv2008.org/?menu=41> (дата обращения: 11.01.2013).

<sup>28</sup> Bonn Points. URL: <http://www.efmsv2008.org/article/780?menu=103> (дата обращения: 12.01.2013).

<sup>29</sup> Булешева Д. Д. Экологическая миграция сегодня: проблемы и возможные решения // Управление персоналом. 2007. № 15.

<sup>30</sup> Костыря Е. А. Указ. соч. С. 43—45.

<sup>31</sup> Привод. по: Иванов Д. В., Бекашев Д. К. Указ. соч. С. 44.

<sup>32</sup> Западинская Л. И. Экологическая миграция. Деградация окружающей среды вынуждает миллионы людей покидать родину // Экология и жизнь. 2008. № 7. С. 46—51.

острове Сарычева (Аляска) — там потепление вызвало таяние пласта вечной мерзлоты, что заставляет коренных жителей покидать обжитые места<sup>33</sup>.

Необходимо отметить, что экологическая составляющая редко присутствует в качестве основной причины миграции у выезжающих даже из зон явных экологических бедствий. Как отмечает Е. В. Бурнакова, явные экологические мигранты из Каракалпакии (района, наиболее пострадавшего в результате Приаральского экологического бедствия) в качестве основных причин, заставивших их покинуть места постоянного проживания, называли не ухудшение экологической обстановки, а чисто социально-экономические причины: отсутствие работы, разрушение сложившейся инфраструктуры, повышение уровня заболеваемости в регионе, дефицит основных продуктов, в том числе нехватка и понижение качества питьевой воды<sup>34</sup>. Несомненно одно — все эти причины связаны с резким понижением качества окружающей среды, с нарушением права человека на благоприятную окружающую среду.

Еще одна причина экологической миграции ввела в научный оборот новое понятие — «климатические беженцы»<sup>35</sup>. Действительно, рассматривая глобальное потепление климата, повышение уровня мировой температуры, загрязнение окружающей среды, вызванные им засухи и другие стихийные бедствия, нельзя не отметить, что подобные явления заставят миллионы людей, испытывающих нехватку ресурсов, перебираться в города. Наибольшую тревогу бьют ученые из Южной Африки. Так, Барни Кгопи из Национального института биоразнообразия ЮАР на конференции глав правительств по изменениям климата в Йоханнес-

бурге заявил, что изменения климата приведут к тому, что к концу текущего столетия Южная Африка станет значительно более сухой. Это, скорее всего, вынудит все большее число людей перебираться в города, где уже сегодня проживает более половины населения земного шара<sup>36</sup>. Учитывая, что в глобальном масштабе на города приходится 80 % эмиссии парниковых газов, данное явление может стать очень опасным из-за дальнейшей эскалации глобального потепления<sup>37</sup>.

Проведенный мониторинг показывает необходимость создания правового механизма регулирования процесса экологической миграции и защиты прав данной группы вынужденных мигрантов, которые покинули место постоянного жительства в силу необходимости защиты жизненно важных интересов от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, для реализации своего естественного права — права на благоприятную окружающую среду.

В Российской Федерации определение понятия «экологическая безопасность» как состояния «защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека» закреплено в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>38</sup>. Сама по себе экологическая безопасность является сложным комплексным правовым институтом, представляющим собой единство взаимосвязанных и взаимозависимых, но отдельных элементов, объединяющая меры и процедуры экологической защиты. Набор данных элементов строго не определен и в различных научных публикациях варьируется<sup>39</sup>. Представляется, что набор элементов обеспечения экологической безопасности на определенной

<sup>33</sup> Экобеженцы // *Природа*. 2006. № 8. С. 15.

<sup>34</sup> Бурнакова Е. В. Приаралье: экологический кризис — социально-экономический кризис — миграция — угрозы политической стабильности? // *Вестник Евразии*. 2002. № 3. С. 150—173.

<sup>35</sup> Города планеты ждет нашествие «климатических беженцев» // URL: [www.rian.ru](http://www.rian.ru) (дата обращения: 27.01.2013).

<sup>36</sup> Налог на прогресс // URL: <http://inauka.ru/analysis/article> (дата обращения: 22.01.2013).

<sup>37</sup> Climate change is creating new refugees who deserve U.N. protection, says U.N. professor // ИТ. 16.05.2007.

<sup>38</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>39</sup> Вербицкий В. В. Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // *Экологическое право*. 2013. № 4. С. 2—7; Кукушкина А. В. Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств: международно-правовые аспекты. М., 2008. С. 7; Велюева Д. С. Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // *Гражданин и право*. 2012. № 3; Федотова Ю. Г. Проблемы защиты прав неопределенного круга лиц в области охраны окружающей среды // *Экологическое право*. 2013. № 5. С. 22—26.

территории не является постоянным и меняется в зависимости от места, наличия природных и антропогенных объектов, времени и ситуации.

Вопрос обеспечения экологической безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и ликвидации их последствий заслуживает отдельного подробного рассмотрения. Среди жизненно важных интересов человека, подлежащих защите во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, основными являются право на жизнь и основополагающее экологическое право человека, закрепленное в ст. 42 Конституции России — право на благоприятную окружающую среду. В случаях долговременной стабилизации экологической обстановки на местности вопросы защищенности человека, его жизненно важных интересов, реализации права на благоприятную окружающую среду, обеспечения экологической безопасности могут быть решены только путем его перемещения — принудительного или добровольного — в район с более благоприятными условиями проживания.

Из права на благоприятную окружающую среду вытекают и другие конституционные экологические права, в том числе право на экологическую информацию и право на возме-

щение нанесенного экологическим правонарушением ущерба. Кроме того, представляется необходимым и своевременным закрепить в законодательстве Российской Федерации право человека и гражданина, вытекающее из необходимости обеспечения экологической безопасности и являющееся составной частью права на благоприятную окружающую среду, — право на защиту от опасного воздействия экологических катастроф и их последствий и, соответственно, следующее из него право человека и гражданина на миграцию из районов с неблагоприятной экологической обстановкой — экологическую миграцию.

Суммируя изложенное, можно сделать вывод о том, что экологическая миграция является составной частью системы защищенности человека при резком ухудшении экологической обстановки вследствие природных катаклизмов и крупных аварий техногенного характера или неразумной природохозяйственной деятельности человека, право на экологическую миграцию вытекает из неотъемлемого права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, а правовой механизм регулирования экологической миграции является составной частью механизма обеспечения экологической безопасности.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Батырь В. А. Международное гуманитарное право. — М., 2011.
2. Бурнакова Е. В. Приаралье: экологический кризис — социально-экономический кризис — миграция — угрозы политической стабильности? // Вестник Евразии. — 2002. — № 3.
3. Бушелева Д. Д. Экологическая миграция: сущность, проблемы и возможные решения // Мир образования — образование в мире. — 2011. — № 4.
4. Велиева Д. С. Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы // Гражданин и право. — 2012. — № 3.
5. Вербицкий В. В. Национальная безопасность Российской Федерации в экологической сфере как категория // Экологическое право. — 2013. — № 4.
6. Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве : пер. с англ. / под ред. М. И. Левиной. — М. : Юнити, 1997.
7. Западинская Л. И. Экологическая миграция. Дegradaция окружающей среды вынуждает миллионы людей покидать родину // Экология и жизнь. — 2008. — № 7.
8. Иванов Д. В., Бекашев Д. К. Экологическая миграция населения: международно-правовые аспекты. — М., 2013.
9. Костыря Е. А. Экология и миграция: проблемы правового регулирования // Экологическое право. — 2006. — № 2.
10. Кукушкина А. В. Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств: международно-правовые аспекты. — М., 2008.
11. Порфирьев Б. Н. Опасность природных и антропогенных катастроф в мире и в России // Россия в окружающем мире. — 2004. — № 2.

12. Тодорович И. Эволюция политики УВКБ ООН в контексте смешанных миграционных потоков // Журнал международного права и международных отношений. — 2005. — № 4.
13. Федотова Ю. Г. Проблемы защиты прав неопределенного круга лиц в области охраны окружающей среды // Экологическое право. — 2013. — № 5.
14. Шахотько Л. П., Русецкая В. И. Вокруг Чернобыля // Миграция. — 1997. — № 4.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

## ENVIRONMENTAL MIGRATION AS AN INTEGRAL PART OF HUMAN SECURITY SYSTEM AND ENVIRONMENTAL SAFETY

**EVTUSHENKO Vladimir Ivanovich** — PhD in Law, Head of the Department of legal regulation of migration processes  
Belgorod National Research University  
77712@live.ru  
308600, Belgorod, Pobedy Street, 83

**Review.** *The article gives a detailed analysis of international and national action control in emergency situations of natural and man-made disasters and elimination of their consequences, establishment of a legal mechanism for the protection of persons affected and displaced from areas environmentally dangerous to human life and health, and attempts to introduce legal environmental migration management as an element to ensure the environmental safety of the population. Primarily, the conducted analysis deals with the largest environmental disasters such as the Chernobyl and Japanese "Fukushima - 1", the largest environmental disaster that has befallen the areas adjacent to the Aral Sea. In this regard, in the case of long-term stabilization of the ecological situation in the area, the issue of human security and its vital interests, the right to a healthy environment, the issue of environmental safety can be resolved only by moving him, either forced or voluntary, to the areas with more favorable conditions of habitat. Accordingly, the article considers the need to establish a legal mechanism of environmental migration management as an integral part of human security system with a sharp deterioration of the ecological situation resulting from natural disasters and major accidents either man-made or as a result of unreasonable, agricultural human activities, inalienable human and civil rights to a healthy environment as an element of establishing environmental safety in a particular area. The author draws a conclusion about the necessity and timeliness of consolidation of human and civil rights in the Russian Federation, arising from the need to ensure environmental safety and is an integral part of the right to a healthy environment - human and civil right to human and civil right for protection from harmful effects of environmental disasters and their consequences and, therefore, the human and civil right for migration from regions with adverse environmental conditions (environmental migration).*

**Keywords:** *ecological migration, forced migration, evacuation, forced relocation, safety, environmental safety, environmental safety threat, the right to a healthy environment, natural and man-made emergencies, ecological disaster, environmental war.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Batyr V. A. International Humanitarian Law. Moscow, 2011.
2. Burnakova E. V. Aral Sea region: environmental crisis — socio-economical crisis — migration of threat to political stability? // Acta Eurasia. — 2002. — № 3.
3. Busheleva D. D. Environmental migration: essence, issues and possible solutions. // World of education — education in the world. — 2011. — № 4.
4. Velieva D. S. Environmental security in Russia: problems and prospects // Citizen and Law. 2012. № 3.
5. Verbitskiy V. V. National Security of the Russian Federation in the ecological sphere (ecological dimension as a complicated theoretical and legal category) // Environmental Law. 2013. № 4.
6. Gudwin — Gill G. S. The status of refugees in International Law. Translated from English. Levina M.I. — Moscow: UNITY, 1997.
7. Zapadinskaya L. I. Environmental migration. Environmental degeneration makes millions of people leave their countries // Ecology and Life. — 2008. — № 7.
8. Ivanov D. V., Byakishev D. K. Environmental migration of citizens: International legal aspects. — Moscow, 2013.
9. Kostyrya E. A. Environment and migration: issues of legal regulation // Environmental Law. 2006. № 2.



10. *Kukushkina A. V.* Environmental security, disarmament and military activities of states: international legal aspects. М., 2008.
11. *Porfir'ev B. N.* The risk of natural and man-made disasters in the world and in Russia // State of Russia in the surrounding world. — 2004. — № 2.
12. *Todorovich I.* UNHCR's Policy Developments in the Context of the Broader Migration Movements // Journal of International Law and International Relations. 2005. № 4.
13. *Fedotova Yu. G.* Defense of ecological rights of indefinite range of persons and environmental protection // Environmental Law. 2013. № 5.
14. *Shakhot'ko L. P., Rusetskaya V. I.* Around Chernobyl // Migration. 1997. — № 4.

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Н. Г. Жаворонкова\*,  
Ю. Г. Шпаковский\*\*

## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Статья посвящена современным проблемам правового регулирования обеспечения экологической безопасности. Рассматриваются проблемы формирования государственной политики, реализации государственных и федеральных целевых программ, регламентирующих вопросы обеспечения экологической безопасности. Раскрывается система государственного стратегического планирования и прогнозирования как инструмент формирования долгосрочных приоритетов деятельности государства, реализации глобальных и крупномасштабных задач, обеспечения согласованности планов органов управления, увязки принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений с бюджетными ограничениями на среднесрочный и долгосрочный периоды. Авторы утверждают, что экологические, природные и техногенные чрезвычайные ситуации — это толчок для пересмотра принципов и механизмов государственного антикризисного управления. Показано, что следует различать экологическую безопасность, экологическую политику, охрану окружающей среды и рациональное природопользование. В стратегических прогнозных документах эти понятия также различаются, хотя между ними много общего. Охрана окружающей среды и экологическая безопасность имеют собственный предмет регулирования, но очень тесно связаны.

До последнего времени было очевидно стремление всех без исключения субъектов государственного управления на всех уровнях власти разработать и принять свои концепции, стратегии, прогнозы, генеральные планы и другие многочисленные документы «стратегического» характера. Видимо, потребность в них была проявлением острой необходимости в осмыслении и определении сущности современного управления. Рыночные механизмы как инструменты управления не воспринимаются субъектами государственного управления наиболее эффективными и адекватными.

Анализ, проведенный в статье, показал, что в настоящее время в стране формируются правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, позволяющие решать задачи повы-

© Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский, 2016

\* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

qavoron49@mail.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

\*\* Шпаковский Юрий Григорьевич, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

yurii-rags@yandex.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

шения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Использование механизма стратегического планирования в интересах обеспечения экологической безопасности позволит создать условия для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ в соответствии с долгосрочными и среднесрочными приоритетами государственной политики.

**Ключевые слова:** безопасность, экологическая безопасность, стратегическое планирование, государственная политика, целеполагание, государственное управление, модель управления, прогноз, доктрина, концепция, программы.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.170-183**

**Э**ффективность обеспечения экологической безопасности, уровень этой безопасности в значительной мере зависят от результативности государственной политики в области национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития России<sup>1</sup>.

Какова же роль государства в обеспечении экологической безопасности, безопасности своих граждан от угроз в данной сфере?

Прежде всего она состоит в выработке государственной политики, формировании эффективных экономических и правовых механизмов, создании системы соответствующих организационных структур и обеспечении их результативной деятельности. Здесь следует согласиться с мнением Г. В. Атаманчука, который писал: «...часто при описании исторически важных событий, сложных переломных процессов, оказавших влияние на судьбу страны, не подчеркивается и даже совсем не просматривается во всем этом место и значимость государственного управления. Исторически значимые и весомые решения преподносятся как внезапное озарение или гениальное прозрение в суть вещей»<sup>2</sup>.

В настоящее время в России на всех уровнях созданы и в целом успешно функционируют органы управления, осуществляющие экологическое управление.

В рамках государственной политики создается законодательная, нормативная правовая и методическая база, регламентирующая во-

просы обеспечения экологической безопасности. Приняты и реализуются государственные и федеральные целевые программы. В качестве основных следует выделить:

- государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы, включающую пять подпрограмм: «Регулирование качества окружающей среды», «Биологическое разнообразие России», «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды», «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике», «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012—2020 годы»<sup>3</sup>;
- федеральную целевую программу «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года»<sup>4</sup>;
- федеральную целевую программу «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года»<sup>5</sup>;
- федеральную целевую программу «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года»<sup>6</sup>;
- федеральную целевую программу «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Конституционно-правовое обеспечение экологической безопасности России // Научные труды РАУН. Вып. 14. : в 2 т. М., 2014. Т. 1. С. 494—501.

<sup>2</sup> Атаманчук Г. В. Управление — социальная эффективность. М., 1995.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 555 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 1481 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 523 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 13 июля 2007 г. № 444 // СПС «КонсультантПлюс».

Следует также помнить, что прерогативой государства является осуществление важных контрольно-регулирующих функций в рассматриваемой области<sup>8</sup>. К ним, кроме нормативного правового регулирования, следует отнести стандартизацию, декларирование промышленной безопасности и лицензирование видов деятельности в области промышленной и пожарной безопасности, проведение государственной экспертизы проектов потенциально опасных объектов, государственный надзор в различных областях техногенной безопасности.

Государственная политика Российской Федерации в области обеспечения экологической безопасности определяется и реализуется с учетом ряда основополагающих принципов, к числу которых относятся:

- приоритет безопасности жизни и здоровья человека и общества в целом;
- научная обоснованность при выборе направлений, методов и способов реализации государственной политики в области обеспечения экологической безопасности;
- разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой области;
- планирование и осуществление мероприятий по обеспечению экологической безопасности с учетом экономических, природных и иных особенностей территорий и степени опасности возникновения различных чрезвычайных ситуаций;
- наличие и достаточность нормативно-правовой базы для деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;
- обеспечение достаточности сил и средств для осуществления мероприятий по обеспечению экологической безопасности и возможности их наиболее рационального использования;

— учет экономических возможностей государства при реализации мероприятий, направленных на обеспечение экологической безопасности;

— международное сотрудничество в рассматриваемой области.

В настоящее время реализация государственной политики в области обеспечения экологической безопасности базируется на механизме стратегического планирования, реализуемом в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>9</sup>.

Проблема планирования экономического и социального развития страны относится к числу актуальных тем науки. Ей было посвящено огромное количество научной и методической литературы советского периода. Однако, несмотря на колоссальный опыт, накопленный за время развития плановой экономики в СССР, такие компоненты системы планирования, как система плановых и отчетных показателей, степень охвата планами субъектов и предметов планирования, механизмы составления, согласования и корректировки планов, логика планирования, методы анализа и обеспечения плановой сбалансированности, механизмы стимулирования субъектов и объектов планирования и многие другие оставались предметами острых дискуссий вплоть до последних месяцев существования СССР<sup>10</sup>.

Аналогичные вопросы рассматриваются научной общественностью и сейчас. Принятие Федерального закона «О стратегическом планировании» является серьезным аргументом в пользу формирования механизма государственного планирования в основных сферах жизнедеятельности. В последнее время необходимость формирования системы государственного стратегического планирования значительно повысилась в силу того, что решения в оборонной, социальной, технологической и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер.

<sup>8</sup> Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития. М., 2013.

<sup>9</sup> См.: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Обеспечение экологической безопасности России: конституционно-правовые основы // Материалы эколого-правовой секции V Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, Ю. Г. Шпаковский. М., 2014. С. 50—54.

<sup>10</sup> Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России: материалы научного семинара. Вып. 5 (43). М., 2011.

Закон направлен на правовое закрепление системы государственного стратегического планирования, состоящей из государственного прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования и мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования.

Данным Законом установлены правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Необходимость принятия Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» была обусловлена тем, что вплоть до настоящего времени фактически отсутствовало законодательное регулирование единой системы стратегического планирования.

Разрабатываемые органами государственной власти стратегические документы различаются по терминологии, объему, имеют разные периоды реализации, принципы постановки задач и глубину детализации. В результате отдельные перспективные направления оказались не в полной мере скоординированными. В равной степени это относится к сфере обеспечения экологической безопасности.

В Российской Федерации под стратегическим планированием понимается деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации<sup>11</sup>.

Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устой-

чивого развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития.

Кроме того, стратегическое планирование в Российской Федерации выступает основой обеспечения системности государственного управления, обеспечения его функциональной и структурной целостности в процессе реализации государственно-властных полномочий субъектами публичной власти. В качестве системы государственное управление реализует такую важнейшую функцию, как целеполагание, — через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития путем реализации поддерживаемых большинством населения планов и программ.

Следует заметить, что анализ многочисленных факторов и тенденций в экономической и правовой политике свидетельствует о том, что принятие закона о стратегическом планировании является в какой-то мере попыткой построения новой системы государственного управления. Хотя Закон и называется «О стратегическом планировании», его действие и основные положения выходят далеко за рамки только определения стратегии. В СССР система государственного планирования была основой всего народно-хозяйственного механизма. Государственные пятилетние планы принимались в качестве законов, носили директивный характер, их выполнение строго и повсеместно контролировалось, более того, без включения в плановые показатели не могло быть никакого финансирования и выделения соответствующих ресурсов.

По сути, когда мы говорим о системе государственного стратегического планирования и его инструментах, мы говорим о выборе формы государственного регулирования экономики, в каком-то виде о форме государственного устройства. Соотношение плановых и рыночных механизмов, их взаимоувязка и выбор стратегической цели развития — вот что скрывается (или должно скрываться) за дискуссиями о границах и об условиях стратегического планирования. К сожалению, и без стратегии как долгосрочного планирования, и без прогноза, и без определения цели невозможно современное управление.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года<sup>12</sup> стратегическими целями обеспечения экологической безопасности являются:

- сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты;
- ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

При этом на состояние национальной безопасности в экологической сфере негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагополучных регионов.

Состояние национальной безопасности в сфере экологии усугубляется сохранением значительного количества опасных производств, деятельность которых ведет к нарушению экологического баланса, включая нарушение санитарно-эпидемиологических и (или) санитарно-гигиенических стандартов потребляемой населением питьевой воды. Вне нормативного правового регулирования и надзора остаются радиоактивные отходы неядерного топливного цикла. Нарастает риск исчерпания запасов важнейших минерально-сырьевых ресурсов страны, падает добыча многих стратегически важных полезных ископаемых.

Для противодействия угрозам в сфере экологической безопасности и рационального природопользования силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества создают условия для внедрения экологически безопасных производств, поиска перспективных источников энергии, формирования и реализации государственной программы по созданию стратегических запасов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и гарантированного удовлетворения потребностей населения и экономики в водных и биологических ресурсах<sup>13</sup>.

Стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности<sup>14</sup>.

Можно условно разделить все принятые документы стратегического характера на документы верхнего уровня и документы, из них вытекающие (подчиненные).

Документы верхнего уровня в системе государственного стратегического планирования и прогнозирования определяют ключевые направления развития страны и являются основой для разработки других стратегических документов и проведения государственной политики. Это Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596—606, а также ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию.

Согласно Стратегии национальной безопасности концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. структурирована по направлениям развития. В ней описаны основные вызовы и риски развития, регламентируются отдельные целевые показатели развития страны на период до 2020 г., а также поставлены задачи и указаны меры, которые необходимо предпринять для достижения установленных значений показателей.

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Экономика. Право. 2015. № 1.

<sup>14</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // СПС «КонсультантПлюс».

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию отражены основные достижения страны за текущий период, проблемы, стоящие перед экономикой и обществом на современном этапе, поставлены задачи, которые требуют скорейшего решения. Указанный документ содержит в большей степени концептуальные положения и задает вектор действий государственной власти на следующий год.

Однако все эти стратегические документы были разработаны до экономического кризиса 2008—2009 годов. Поэтому в последние годы среди документов верхнего уровня первостепенную роль стали играть указы Президента РФ от 7 мая 2012 года, представляющие собой систему поручений Президента Правительству РФ по наиболее важным направлениям развития страны с обозначением конкретных мер и целевых (количественных) ориентиров на среднесрочный и долгосрочный период, включая: демографическую политику, внешнюю политику, военную службу, межнациональные отношения, систему государственного управления, образование и науку, здравоохранение, государственную экономическую политику и др. Положения указов являются основанием для корректировки других действующих стратегических документов.

Государственные стратегические документы верхнего уровня:

- учитывают основные риски и ограничения для развития стран;
- четко прослеживаются в качестве главенствующей линии Президента страны, формирующей систему краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных приоритетов развития;
- содержат как декларативные положения, так и конкретные направления деятельности и меры, причем в масштабах всей страны и отдельных регионов, отраслей экономики, конкретных предприятий и организаций (как правило, государственных или с государственным участием).

Документами долгосрочного планирования являются Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Бюджет-

ная стратегия — 2030, Схема территориального планирования РФ до 2030 года, Энергетическая стратегия России на период до 2030 года и др.

В настоящее время Минприроды России во исполнение поручения Президента РФ разработало проект Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>15</sup>.

В стране еще в 2002 г. была принята Экологическая доктрина. Но законодательная база для эффективного управления в этой сфере так и не сформирована. Стратегия экологической безопасности должна придать всей работе в области охраны окружающей среды системную основу.

Представленный вариант Стратегии, как отмечают ее разработчики, «содержит системный анализ состояния экологической безопасности Российской Федерации, тенденции ее изменения с выделением внешних и внутренних (потенциальных и реальных) угроз». Здесь также «указаны цели, приоритеты и задачи обеспечения экологической безопасности, способы их эффективного достижения на период планирования до 2025 года, выделены показатели и определены планируемые результаты».

В качестве стратегических целей обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в проекте названы защищенность природной среды, граждан, хозяйствующих объектов, общества и государства в целом от негативных последствий и потенциальных угроз, которые связаны с изменениями окружающей среды, а также ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности. Намечены и финансовые ориентиры. В ВВП удельный вес затрат на экологию может вырасти до 1,5 %, что в абсолютных цифрах выглядит как увеличение расходов с 91 млрд до 1,1 трл руб. в год к 2025 году. Однако Стратегия экологической безопасности пока так и остается проектом.

Долгосрочный прогноз формирует единую платформу для разработки стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера. По сути, долгосрочный прогноз одновременно должен являться и документом планирования, поскольку предусматривает проведение тех или иных мероприятий в зависимости от сценариев развития.

<sup>15</sup> Проект Стратегии опубликован на сайте Минприроды РФ. URL6 <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=142853>.

Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года задает контуры для развития научно-технологической сферы в Российской Федерации. Документ сформирован в разрезе приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, обеспечивающих реализацию конкурентных преимуществ страны. По каждому из направлений выделены глобальные вызовы, угрозы и «окна возможностей» для Российской Федерации; определены инновационные рынки и перспективные области спроса на отечественные инновационные технологии и разработки, а также дана оценка их уровня в сравнении с мировыми лидерами.

Бюджетная стратегия — 2030 содержит основные направления бюджетной политики государства, связанной с формированием новых источников пополнения бюджетной системы Российской Федерации и повышением эффективности государственных расходов. С точки зрения стратегического планирования, в Бюджетную стратегию закладываются лимиты расходов по направлениям (используется классификатор по государственным программам).

Схема территориального планирования Российской Федерации является документом территориального планирования, представляющим собой совокупность материалов в текстовой и графической форме, содержащих сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики, местоположение, а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов. Схемы территориального планирования являются основанием для принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений при планировании мероприятий по социально-экономическому развитию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в том числе решений о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных нужд и о переводе земель из одной категории в другую.

Также к долгосрочным стратегическим документам в Российской Федерации можно отнести отраслевые документы стратегического планирования (доктрины, стратегии, концепции), которые разрабатываются министерствами и ведомствами, а утверждаются Правительством РФ

на период, не превышающий того, на который разрабатывается Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации.

По факту система стратегического планирования в Российской Федерации серьезно трансформировалась с момента принятия основных законов о стратегическом планировании и прогнозировании (1995 г.): появились новые виды стратегических документов, иначе отражающих долгосрочные цели развития страны, изменился механизм их разработки, согласования и реализации.

В документах на среднесрочный период, в отличие от документов на долгосрочную перспективу, определяется более широкий круг показателей и индикаторов, содержится система мероприятий и механизмы их реализации, обосновываются ресурсы, необходимые для достижения поставленных целей и индикаторов, обеспечивается взаимосвязка и сбалансированность основных экономических показателей. Это предполагает высокую корреляцию между планированием и прогнозированием.

В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» к документам среднесрочного планирования и прогнозирования относится Прогноз социально-экономического развития (от 3 до 5 лет с ежегодной корректировкой). Он содержит оценку уровня социально-экономического развития, характеристику условий социально-экономического развития, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей природной среды и природных ресурсов; основные показатели развития мировой экономики; оценку факторов и ограничений социально-экономического развития; оценку макроэкономического эффекта от реализации долгосрочных целевых программ; определение показателей базового и целевого вариантов прогноза; основные показатели развития по отдельным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктуры в прогнозируемом периоде; основные перспективные направления территориального развития.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается на основе послания Президента РФ, в котором характеризуется состояние экономики России, формулируются и обосновываются стратеги-

ческие цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие РФ на среднесрочную перспективу. В настоящее время данный документ не разрабатывается (последняя программа действовала до 2009 г.).

В настоящее время действующим стратегическим документом среднесрочного периода являются Основные направления деятельности Правительства РФ до 2018 г. Документ определяет цели и приоритеты политики Правительства РФ в области социального и экономического развития на период до 2018 г. и направлен на реализацию положений указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596—606 и Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2012 г. В нем содержатся описание внешних и внутренних вызовов и условий социально-экономического развития России, целевые ориентиры и приоритетные задачи для страны

Важным механизмом планирования является государственная программа. Это система мероприятий (взаимовязанных по задачам, срокам и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Государственная программа включает целевые программы (долгосрочные и ведомственные), реализуемые в соответствующей сфере социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности РФ, и подпрограммы, представляющие собой взаимовязанные по целям, срокам и ресурсам мероприятия, выделенные исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках государственной программы. Включение в государственную программу частей целевых программ или целевых программ, реализация которых направлена на достижение целей иных государственных программ, не допускается, за исключением случаев, по которым принимаются отдельные решения Правительства РФ.

Так, в государственной программе РФ «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы

выбор приоритетов определен Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденными Президентом РФ 30 апреля 2012 г., Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, Климатической доктриной Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-рп, Стратегией деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 г. (с учетом аспектов изменения климата), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 3 сентября 2010 г. № 1458-р, Стратегией развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 г. и на более отдаленную перспективу, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 октября 2010 г. № 1926-р, Концепцией развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р, Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2010 г. № 2205-р, Комплексной программой развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Председателем Правительства РФ 24 апреля 2012 г. № 1853п-П8, Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 г., утвержденными Председателем Правительства РФ 31 января 2013 г.

В соответствии с государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 гг. финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета мероприятий в данной области составило в 2014 г. — 31 736,3 млн руб., в 2015 г. — 33 499,6 млн руб., в 2016 г. — 35 054,5 млн руб., в 2017 г. — 33 867,3 млн руб. При этом Счетная палата РФ на основании экспертизы проекта указанной государственной программы подготовила заключение, в котором был отмечен ряд важных моментов<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> Бюллетень Счетной палаты РФ. 2014. № 1 (1).

1. Состав и значения целевых показателей (индикаторов) проекта государственной программы не увязаны с мероприятиями проекта программы, что не позволит полноценно оценить конечные результаты и эффективность реализации проекта программы в целом.
2. Система показателей проекта государственной программы и входящих в ее состав федеральных целевых программ, а также состав указанных показателей недостаточны для проверки достижения цели и решения задач соответствующих программ.
3. Ряд основных мероприятий проекта государственной программы не обеспечен финансированием. Так, например, не предусмотрены бюджетные ассигнования на мероприятия, связанные с совершенствованием нормативного правового регулирования в части снижения негативного воздействия на атмосферный воздух и ликвидации прошлого экологического ущерба.
4. При сохранении существующего уровня финансирования сферы охраны окружающей среды на уровне 0,1 % ВВП достижение 11 целевых параметров Концепции в сфере снижения негативного воздействия будет отсрочено на 10—15 лет.
5. Для координации расходов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также для стимулирования расходования средств юридических лиц для реализации проекта государственной программы меры правового регулирования в сфере охраны окружающей среды недостаточны.
6. Оценка эффективности реализации проекта государственной программы осуществляется в один этап без оценки эффективности реализации подпрограмм.

Объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014—2016 годах прогнозируется на уровне 7 382,7 млн рублей, а юридических лиц — 13 790,6 млн

рублей. Однако расчетов, обосновывающих объемы этих расходов, не представлено. При этом их доля в общем объеме ресурсного обеспечения проекта государственной программы составляет практически 20 %.

Следует отметить целевые программы, которые до появления в 2009 году такого инструмента, как государственные программы, были самостоятельными инструментами планирования<sup>17</sup>. На сегодня часть из них еще действует (прежде всего это федеральные целевые программы) и включены в государственные программы.

Необходимо различать экологическую безопасность, экологическую политику, охрану окружающей среды и рациональное природопользование. В стратегических прогнозных документах эти понятия также различаются. Хотя между ними много общего, есть и существенные различия.

Охрана окружающей среды и экологическая безопасность имеют собственный предмет регулирования, но очень тесно связаны.

Например, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года эти понятия различаются. Так, рациональное природопользование является движущей силой и основой долгосрочной экономической устойчивости. Обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрение экологически эффективных инновационных технологий позволят ответить на ряд вызовов, в том числе на истощение ряда критически важных ресурсов, рост техногенной нагрузки и загрязнение природных сред, снижение биоразнообразия и др.

К ключевым научно-технологическим трендам, формирующим облик данного приоритетного направления, как отмечено в Прогнозе, в первую очередь относятся:

- развитие методов оценки природного и антропогенного риска позволит снизить ущерб и зачастую избежать пострадавших и жертв от опасных природных процессов и процессов в техносфере;

<sup>17</sup> Целевые программы подразделяются на долгосрочные целевые программы — сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных (межотраслевых) проблем; ведомственные целевые программы — содержат комплекс скоординированных мероприятий, направленных на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы, а также измеряемые целевые индикаторы. В настоящее время из Бюджетного кодекса РФ такой инструмент, как долгосрочная целевая программа, исключен.

- развитие технологий экологически безопасной утилизации отходов и обезвреживания токсикантов, позволяющих извлекать материальные ресурсы из отходов и возвращать их во вторичный оборот, приведет к сокращению объемов отходов, поступающих на захоронение;
- распространение новых загрязняющих веществ в окружающей среде, включая микро- и наночастицы, будет стимулировать разработку микропористых соединений, способных улавливать частицы размерами меньше нескольких микрометров, а также развитие приборно-аналитической базы для анализа таких веществ и создание очистных систем нового поколения;
- создание эффективных технологий дистанционных оценок состояния экосистем (ландшафтов) и морской среды позволит повысить эффективность дистанционного мониторинга и предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (пожаров, разливов нефти, незаконных рубок и т.д.), а также эффективность контроля за состоянием техногенно нарушенных территорий;
- рост спроса на прогнозирование и моделирование опасных и экстремальных гидрометеорологических процессов, обусловленный увеличением повторяемости и интенсивности неблагоприятных явлений, а также появлением новых типов, несвойственных или не встречавшихся ранее на данной территории;
- развитие технологий рециклинга и повторного использования сточных вод будет способствовать улучшению качества воды в водотоках и водоемах и в целом экологической обстановки в бассейнах рек и озер, а также экономии водных ресурсов за счет уменьшения водозабора и сброса загрязняющих веществ со сточными водами;
- развитие технологий альтернативной (экологически эффективной) энергетики, в том числе производства биотоплива, приведет к изменению специализации сельского хозяйства отдельных регионов и структуры использования земельных ресурсов;
- создание технологий супервычислений и систем хранения информации, пригодных для моделирования и прогноза климата, состояния экосистем позволит, с одной стороны, кардинально (приблизительно на один порядок) повысить пространственное разрешение прогнозных моделей, а с другой —

включить в эти модели описание новых физических, химических и биологических процессов;

- развитие многофункциональных и проблемно-ориентированных геоинформационных систем и перспективных интеллектуальных экспертных систем обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности позволит ускорить процесс принятия решений, повысить его эффективность, а также сделает возможной разработку альтернативных для обеспечения экологической безопасности.

Во исполнение среднесрочных документов планирования могут приниматься планы и «дорожные карты», содержащие мероприятия на год и последующие плановые периоды.

Документы краткосрочного действия демонстрируют увязку государственного стратегического планирования и прогнозирования с бюджетным планированием и содержат более полную детализацию мер и показателей и разграничение полномочий государственных органов. Сроки планирования и прогнозирования устанавливаются обычно на скользящей основе, с конкретизацией годового плана (прогноза).

В Российской Федерации прогноз социально-экономического развития разрабатывается Министерством экономического развития ежегодно на скользящей основе на трехлетний период. Он формируется в целом по Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации, по видам экономической деятельности в нескольких вариантах (сценариях). Наименования сценариев могут изменяться, однако, как правило, выделяется базовый и целевой варианты (сценарии). Базовый вариант прогноза характеризует основные тенденции и параметры развития экономики в условиях прогнозируемого изменения внешних и внутренних факторов при сохранении основных тенденций изменения эффективности использования внутренних ресурсов. Целевой вариант прогноза характеризует параметры социально-экономического развития Российской Федерации, достижение которых обеспечивает реализацию целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики Правительства РФ исходя из Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, указов Президента РФ, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и Основных направлений деятельности Правительства РФ.

В прогноз включены:

- оценка достигнутого уровня социально-экономического развития;
- характеристика условий социально-экономического развития в очередном финансовом году и плановом периоде, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей природной среды и природных ресурсов;
- основные показатели развития мировой экономики на очередной финансовый год и плановый период, включая прогноз мировых цен на отдельные сырьевые ресурсы;
- оценка факторов и ограничений социально-экономического развития на очередной финансовый год и плановый период;
- перечень задач и целевых показателей, обеспечивающих реализацию целевого варианта прогноза, соответствующих целевым значениям показателей, определенных в Основных направлениях деятельности Правительства РФ;
- основные показатели развития по отдельным видам экономической деятельности, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктуры на очередной финансовый год и плановый период;
- основные направления территориального развития на очередной финансовый год и плановый период;
- баланс институциональных секторов экономики на очередной финансовый год и плановый период, отражающий условия финансовой сбалансированности параметров развития экономики и секторов экономики, учтенных при разработке прогноза, а также показатели развития институциональных секторов экономики с учетом влияния мер государственной политики в области экономического развития.

Трехлетний прогноз социально-экономического развития Российской Федерации служит для обоснования объема бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления расходов, для формирования предложений об изменении объема и структуры бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и первый год планового периода и предложения об объеме и структуре бюджетных ассигнований на второй год планового периода.

Таким образом, краткосрочные документы представлены прогнозными документами

и служат одной цели — соотнесению текущих задач и целей развития страны с имеющимися бюджетными ресурсами, что определило схожие структуру и перечень прогнозируемых экономических показателей.

Согласно действующему законодательству в Российской Федерации основная роль в осуществлении стратегического планирования и прогнозирования отводится Правительству РФ, которое разрабатывает, утверждает и обеспечивает реализацию основных стратегических документов.

При этом Совет Безопасности проводит экспертизу данных документов в части соответствия их положений стратегическим национальным приоритетам обеспечения национальной безопасности. Президент РФ определяет приоритеты и цели социально-экономического развития в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ, а также посредством законодательных инициатив (указов, распоряжений), осуществляет внешний стратегический контроль их выполнения и функционирования системы государственного стратегического планирования в целом.

В системе государственного стратегического планирования роль федеральных органов исполнительной власти различна:

- Министерство экономического развития РФ обеспечивает координацию, методическое обеспечение и согласование работ в процессе разработки стратегических документов, а также ответственно за разработку Концепции долгосрочного социально-экономического развития, Основных направлений деятельности Правительства РФ, долгосрочных и среднесрочных прогнозов;
- Министерство финансов РФ разрабатывает долгосрочную бюджетную стратегию Российской Федерации, осуществляет мониторинг и оценку эффективности ее реализации;
- остальные федеральные органы исполнительной власти разрабатывают ведомственные документы государственного стратегического планирования, государственные и федеральные целевые программы, участвуют в подготовке проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ на среднесрочный период.

Анализ и оценка состояния государственного управления РФ, как и выработка предложений по его развитию, затруднены непрозрачностью ряда общественно-политических и экономических проблем, которые выступают

объективными основаниями непосредственно для государственного управления. Отсюда — высокая конъюнктурность подходов, субъективизм конкретных решений, легковесное обоснование конкретных программ, идей и предложений. Много делается лишь на сугубо интеллектуальном уровне, что в итоге мало влияет на течение реальной жизни.

В государственном управлении также весьма важное значение чисто в методологическом аспекте придается методам управления и цене, которыми достигается выдвинутая цель.

Особенную сложность представляет определение целей, объективно стоящих сегодня перед государственным управлением Российской Федерации. Представляя собой отражение осознанных потребностей и национальных интересов, идеальный прообраз возможных путей и средств их удовлетворения, мыслительную структуру направленности деятельности, цели выполняют в жизни людей обширные побудительные, стимулирующие и регулирующие функции. Будучи субъективными по выражению, они объективны по источнику их формирования. Цели государственного управления возникают на основе целей, поставленных обществом перед собой. Тем самым неясность в одних целях приводит к неясности в других.

Проблема целеполагания в государственном управлении видится не столько в том, чтобы открыть и выразить отдельные цели, которые призвано реализовывать государство, сколько в построении «дерева целей», в котором бы цели стратегические, оперативные и тактические, конечные и промежуточные, общие и частные, отдаленные и близкие согласовывались, сочетались и представляли определенную логическую целостность. Важно также соединить «дерево целей» с необходимыми и адекватными им средствами, ресурсами, методами и формами их реализации, ибо, как известно из истории, довольно часто неправедные средства, ресурсы, методы и формы извращали самые благородные цели. Необходим демократический, правовой механизм

отслеживания общественных результатов, получаемых от осуществления тех или иных целей государственного управления, поскольку реализация целей обязательно должна вести к удовлетворению (разрешению) актуальных общественных и частных потребностей и интересов<sup>18</sup>.

Целеполагание в государственном управлении объективно связано со стратегическими национальными интересами и устремлениями России. Национальная стратегия объединяет общество и государство, классы и личность, нации и регионы, концентрирует энергию движения. Выработка такой объединительной национальной стратегии для России — актуальная задача, реализация которой заложит прочный фундамент для ее внешней и внутренней политики.

В целом можно сказать, что принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — это незаурядное событие в правовом поле, имеющее как прямые, так и косвенные последствия для всех сфер жизни, и прежде всего для экономики, управления, экологии, права<sup>19</sup>.

До последнего времени было очевидно стремление субъектов государственного управления на всех уровнях власти разработать и принять свои концепции, стратегии, прогнозы, генеральные планы и другие многочисленные документы «стратегического» характера. Видимо, потребность в них была проявлением острой необходимости в осмыслении и определении сущности современного управления. Рыночные механизмы как инструменты управления неполностью и неискренне воспринимаются субъектами государственного управления наиболее эффективными и адекватными<sup>20</sup>. Хотя мы не утверждаем этот тезис как бесспорный, понимая, что требуется тщательный социологический анализ, однако как одна из возможностей он может быть принят. Модель государственного управления в сознании многих государственных чиновников — это модель директивного, следовательно, планового характера.

<sup>18</sup> Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Эколого-правовые аспекты обеспечения безопасности ТЭК современной России // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2.

<sup>19</sup> Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовое обеспечение экологической безопасности топливно-энергетического комплекса современной России // Нефтяное хозяйство. 2015. № 8. С. 122—124.

<sup>20</sup> Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. 2012. № 2.

В условиях свободного рынка введение государственного планирования (как это было в СССР) не представляется возможным. С другой стороны, наблюдаемое сокращение доли и значения среднего и мелкого бизнеса в экономике свидетельствует о четком тренде в сторону огосударствления экономики.

Феномен появления многочисленных квазинормативных документов, называемых стратегия, концепция, прогноз, — это ответ на невозможность прямого директивного планирования, но посыл ко всем участникам рынка и экономическим агентам о рамках, целях и задачах развития.

Сейчас невозможно однозначно оценить и спрогнозировать эффект от реализации данного Закона. Его положительные стороны мы подчеркнули и считаем их хорошей основой для дальнейшей работы.

Однако сама реализация закона о стратегическом планировании может пойти как в сторону углубления и детализации всех видов и форм государственного планирования, так и в сторону индикативного планирования.

Пока трудно спрогнозировать, до какой степени государство решило стать на путь укрепления государственных институтов в экономике.

Рынок, как и вся масса среднего и малого бизнеса, несомненно, нуждается в качественных долгосрочных государственных прогнозах, планах, программах. Но несколько в иной форме. Данный Закон о стратегическом планировании направлен не на бизнес, его адресат — государственная система власти и управления.

Государственная система управления получила еще один важный инструмент — обязательное согласование всех планов и программ (региональных, отраслевых, межотраслевых, муниципальных) сверху донизу.

Авторы статьи сознательно не анализировали процедуры, формы и методы стратегического планирования, не определяли его эффективность в целом. Это отдельный и весьма сложный анализ. Кроме того, необходимо набрать фактический и фактографический материал для оценки эффективности. Однако уже сейчас ясно, что сама процедура стратегического планирования, как она определена в Законе, — это крайне сложный, излишне подробный, многокритериальный, медленный, громоздкий и бюрократически запутанный процесс.

К тому же, как уже отмечалось, потребуются просто огромные дополнительные ресурсы для его полной реализации.

В связи с этим на первый план выходит задача эффективности. Известно, что стратегическое планирование — это обязательный и необходимый этап любого планирования. Во всем мире, во всех странах, при всех формах правления он существует. Речь не идет о его существовании. Речь идет об эффективности применения. Например, в условиях резко обостряющейся конкуренции в глобальном мире те страны, которые смогут занять свою нишу необходимых товаров и услуг, желательно высокотехнологичных, будут развиваться, а те страны, которые не смогут найти свою нишу в глобальном рынке, будут стагнировать. Их роль — роль «обслуживающего персонала».

Стратегические планы, концепции, прогнозы, доктрины носят, как правило, всеохватный характер. Количество уровней, показателей, цифр, целей и задач огромно. Непонятно, что же является ключевой, действительно стратегической целью. Всем известно, что стратегических целей не может быть много. Ресурсов на все цели и программы у государства нет. И все имеющиеся в стране силы необходимо направить на приоритетные цели. Поскольку такой цели нет, то и стратегическое планирование размывается, превращаясь в набор многочисленных программ.

Таким образом, в настоящее время в стране формируются правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Использование механизма стратегического планирования в интересах обеспечения экологической безопасности позволит создать условия для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ в соответствии с долгосрочными и среднесрочными приоритетами государственной политики; повышения эффективности использования имеющихся ресурсов для достижения упомянутых целей; увеличения прозрачности и эффективности деятельности органов государственной власти; повышения исполнительской дисциплины в связи с введением обоснованных и объективных критериев оценки деятельности участников государственного стратегического планирования.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Атаманчук Г. В. Управление — социальная эффективность. — М., 1995.
2. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Институциональные проблемы реализации в Российской Федерации требований ВТО применительно к сфере охраны окружающей среды // Государственный аудит. Экономика. Право. — 2015. — № 1.
3. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития. — М, 2013.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

## ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE STRATEGIC PLANNING SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

**ZHAVORONKOVA Natalia Grigir'evna** — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
zavoron49@mail.ru  
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**SHPAKOVSKIY Iuriy Grigor'evich** — Doctor of Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
yurii-rags@yandex.ru  
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** *The article is devoted to contemporary problems of legal regulation of environmental safety. The problems of public policy, the implementation of state and federal target programs, regulating the issues of environmental safety are considered. The author deals with the system of state strategic planning and forecasting as a tool for formation of long-term priorities of state activity, the implementation of global and large-scale tasks, ensuring consistency of controls plans, coordination between the decisions made during the state strategic management and budgetary constraints in the medium and long term. The authors argue that the environmental, natural and man-made emergencies are a push for the revision of the principles and the state of crisis management mechanisms. It is necessary to distinguish between environmental security, environmental policy, environment protection and rational natural resource use. The forward-looking strategic documents of these concepts also vary, although there are many similarities between them. Environmental protection and ecological safety are the proper object of regulation, but they are very closely related.*

*Until recently, it was an evident desire of all government entities at all levels of government to develop and adopt their own "concept", "strategy", "forecast", "Master plans" and numerous other documents are "strategic" nature. Apparently, the demand for them was a manifestation of the acute need for understanding and defining the essence of modern management. Market forces, market mechanisms as the management tools are not perceived by the subjects of public administration as the most efficient and adequate.*

*The analysis conducted in the article showed that at present the country has formed the legal basis for the design, construction and operation of an integrated system of state strategic planning in the field of socio-economic development and ensuring Russia's national security, which allows to solve the problem of increasing the quality of life of the Russian growth the economy and the country's security. Using the mechanism of strategic planning in order to ensure the environmental safety will allow us to create conditions for achieving socio-economic development and national security of the Russian Federation in accordance with the long-term and medium-term priorities of state policy.*

**Keywords:** *security, environmental security, strategic planning, public policy, targeting, government control, management model, forecast, doctrine, the concept of the program.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Atamanchuk G. V. Management — social efficiency. Moscow, 1995.
2. Zhavoronkova N. G., Shpakovskiy Iu. G. Institutional problems of implementation of WTO requirements in the Russian Federation in relation to environmental protection // State Audit. Law. Economics. 2015. № 1.
3. Natural resources law in the conditions of modernization of the Russian economy: modern problems of development. Moscow, 2013.

## СИСТЕМЫ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ В СТРАНАХ МАГРИБА

**Аннотация.** Статья посвящена анализу исторических особенностей формирования системы землевладения в странах Магриба. Показано, что в историческом аспекте системы землевладения в Магрибе подвергались изменениям. Они зависели от того, какие цивилизации существовали в этих странах, на них оказывали влияние религиозные факторы, колониальное правление.

Автором рассмотрены правовые аспекты проблемы землевладения в Алжирской Народной Демократической Республике, Ливии, Королевстве Марокко, Тунисской Республике, Исламской Республике Мавритании.

В статье показано, что доколониальный Алжир был главным образом крестьянским обществом, земля формировала основу имущественных отношений. Землевладения юридически и по обычному праву подразделялись на шесть различных категорий: *mulk*, *arsh* или *sabega*, *waqf* или *habus*, *beylik* или *azel*, *mokhzen* и *tuwat*.

Правовая система Ливии формировалась под влиянием османского права, французского, итальянского гражданского права, Египетского гражданского кодекса, кроме того, в стране действуют нормы исламского и обычного права. В период османского правления в Триполитании, Киренаике и Феззана — исторических областях Ливии — существовали различные виды землевладения.

В Марокко существовало пять основных видов землевладения. Распределение земли в Марокко после независимости зависело главным образом от политических событий в стране. Тунис был первой страной в Магрибе, которая провела реформы западного образца, поскольку он подвергался иностранному влиянию.

**Ключевые слова:** землевладение, Магриб, Алжир, Ливия, Королевство Марокко, Тунисская Республика, Исламская Республика Мавритания.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.184-202**

Страны Магриба<sup>1</sup> — это регион уникально-го исторического, культурного, экономического и политического значения, которое распространяется далеко за пределы его границ. Это — часть арабского мира, часть мира ислама. Эти страны отделены от остальной Африки

пустыней Сахарой, традиционно к ним относят Ливию, Тунис, Алжир, Марокко, Мавританию и Западную Сахару<sup>2</sup>.

В историческом аспекте системы землевладения в Магрибе подвергались изменениям. Они зависели от того, какие цивилизации суще-

<sup>1</sup> Магриб в переводе с арабского — «там, где закат».

<sup>2</sup> Вопросы землевладения в Западной Сахаре как частично признанном государстве в настоящей статье не рассматриваются.

© О. И. Крассов, 2016

\* Крассов Олег Игоревич, доктор юридических наук, профессор Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

krassovoi@rambler.ru

119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1

ствовали в этих странах, на них оказывали влияние религиозные факторы, колониальное правление. Распространение ислама в этом регионе началось в VII в. в результате его завоевания Арабским халифатом. Соответственно, исламское право оказало свое воздействие на действовавшее в то время племенное землевладение коренных народов. Позднее, в XV—XVI вв., этот регион был покорен Османской империей.

Как и другие регионы континента, страны Магриба подверглись колониальному завоеванию. В XVIII—XIX вв. в регион вторглись французские, британские и итальянские колонизаторы. Последствием колониального правления стало действие французского гражданского права в этих странах и возникновение правового плюрализма в правовых системах Алжира, Ливии, Марокко, Туниса и Мавритании. Правовые системы этих стран имеют очень много общих характерных черт. Основой их правовых систем являются нормы исламского права (шариата) и нормы французского гражданского права. В то же время продолжают действовать законы обычного, племенного права, хотя они, как правило, официально не признаны.

**Алжирская Народная Демократическая Республика** стала независимым государством в 1962 г. До этого, начиная с 1830 г., Алжир был колонией Франции. В 1848 г. Алжир стал первой французской колонией, которая состояла из трех административных единиц (департаментов) и контроль над которой осуществляло Министерство внутренних дел Франции, в отличие от других колоний, которыми управляло Министерство колоний или Министерство иностранных дел. Официально Алжир не был колонией, а считался территорией Франции. Французы утверждали, что «Алжир не является, строго говоря, колонией».

Доколониальный Алжир был главным образом крестьянским обществом, земля формировала основу имущественных отношений. Землевладения юридически и по обычному праву подразделялись на шесть различных категорий: *mulk*, *arsh* или *sabega*, *waqf* или *habus*, *beylik* или *azel*, *mokhzen* и *muwat*.

Земля *mulk* была частной собственностью. Землей *arsh* или *sabega* владели совместно род (*kabyla*) или деревня (*machta*). Землей *waqf* или *habus* были земли, подаренные религиозным институтам и находившиеся в доверительной

собственности. Земли *beylik* или *azel* находились в публичной собственности, ими наделяли в качестве платы за службу высших чиновников. Землями *mokhzen* наделяли племена за службу государству, и они их обрабатывали. Земля *muwat* это — непродуктивные земли. Каждый, кто расчистил такую землю и стал ее обрабатывать, приобретал на нее право<sup>3</sup>.

С 1830 г. французское публичное право вытеснило исламское право. Что касается частного права, то Франция признала компетенцию мусульманских судов и сохранение местных обычаев. Однако постепенно французские власти вторгались и в эту сферу, ограничивая ее. Яркой иллюстрацией замены исламского права на французское могут служить имущественные права на землю. Французские политики считали, что Алжир — поселенческая колония, основой экономики которой является ведение сельского хозяйства. Поэтому решение земельного вопроса приобретало особое значение. Французские власти экспроприировали земли, в первую очередь это касалось земель религиозных организаций (*waqf*) в прибрежных городах и их пригородах, а также земель, принадлежавших племенам, оказывавшим сопротивление французам.

Был принят ряд декретов для того, чтобы решить две главные задачи. Во-первых, нужно было определить границы государственных земель, которые резервировались для организации колониальных проектов. Во-вторых, необходимо было создать условия, чтобы европейцы могли покупать землю и чтобы их права были защищены французским правом. Для этого следовало уменьшить влияние местного права и создать новую правовую систему имущественного права. Французские юристы разработали правовую доктрину *мусульманского алжирского права*, были приняты соответствующие законодательные акты. Эта система стала результатом навязывания французских юридических концепций и была отчасти основана на местных исламских традициях.

1 октября 1844 г. был принят ордонанс, который предусмотрел, что сделки с землей, совершенные между европейцами и мусульманами, не могут быть признаны недействительными на основании того, что предметом сделки была земля, режим которой определялся по исламскому праву, и она была неотчуждаемой.

<sup>3</sup> *Bennoune M. The Making of Contemporary Algeria, 1830—1987. Cambridge University Press, 2002. P. 25, 26.*

В Алжире колонизаторы не только экспроприировали землю по закону, но и свели к минимуму традиционный неотчуждаемый характер землевладения, чтобы создать земельный рынок<sup>4</sup>. В период с 1844 по 1873 г. французские колониальные власти приняли разные законы, упраздняя права обычного землевладения в лучших сельскохозяйственных районах на севере страны и лишая таких прав кочевые племена на юге в засушливых районах. В течение этого периода все необрабатываемые земли и леса (примерно 3,1 млн га) были национализированы. В 1863 г. был принят закон *Senatus Consult*, который стал регулировать режим землевладения сельскохозяйственных и пастушеских общин на юге. Закон разграничил государственные (*beylik*), частные (*mulk*), общинные и коллективные земли. Были разграничены территории каждого племени (*douar*) и допускалась возможность владения этими землями на праве частной собственности. Любая передача и обмен племенной земли допускались теперь только с одобрения совета граждан (*djemaа*). Права пользования землей на каждой племенной территории принадлежали лицам, законно проживающим на ней. Они имели право пользования пастбищами в соответствии с правилами в племени, в том числе относительно числа и видов выпасаемых животных.

Самым важным был Закон от 26 июля 1873 г., известный как Закон Уорнера. Этот Закон провозгласил, что принципы французского права впредь должны применяться ко всей сфере, касающейся недвижимого имущества, и что соответствующие нормы исламского права, вступающие в противоречие с французским правом, должны быть отменены (ст. 1). Одновременно Закон Уорнера предусмотрел, что мусульманское население должно соблюдать свои собственные законы, которые определяют их личный статус и порядок наследования.

Закон разделил общинные земли на индивидуальные участки для того, чтобы их можно было проще продать. Французские власти утверждали, что это будет на пользу Алжиру, открывает путь к свободной торговле, но на практике это привело только к захвату земель. С 1871 по 1898 г. французские поселенцы приобрели 1 млн га земель. Поселенцы завладели лучшими орошаемыми землями (2 350 000 га) и примерно половиной всех обрабатываемых

земель. Они, используя современную технику, производили вино и продукцию на экспорт. Алжирские же крестьяне применяли архаичные методы ведения сельского хозяйства, и голод стал неотъемлемой частью их существования. Колонизация имела катастрофические последствия для обеспечения продовольствием населения страны. Политика французов заключалась в том, что везде, где есть пресная вода и плодородная земля, должны селиться колонисты, нисколько не заботясь о том, кому эта земля принадлежит.

Алжир обрел независимость в результате вооруженной борьбы Фронта национального освобождения, войны, которая продолжалась с 1954 по 1962 г. После провозглашения независимости страна была разорена. Более 1 млн человек, главным образом крестьян, погибли, около 2 млн сельских жителей находились в лагерях для интернированных. Сотни деревень были разрушены, урожай на полях и леса сожжены, миллионы голов скота погибли.

Со времени объявления независимости продовольственная политика была одним из самых главных вопросов для алжирских лидеров, поскольку стабильность политического режима зависела от их способности обеспечить минимальные жизненные стандарты для населения. Сельское хозяйство играет важную роль в экономике страны. Однако площадь сельскохозяйственных земель составляет менее 3 % территории страны, примерно 8,7 млн га. Сельское хозяйство весьма чувствительно к засухам и другим неблагоприятным природным явлениям, поэтому продовольственная безопасность стала приоритетом, по крайней мере риторически, для лидеров независимого Алжира. Бедность многих алжирцев в значительной мере определяет политику властей в части земельных и аграрных реформ, в сфере проведения которых отчетливо выделяется несколько периодов.

Первый период называется политикой *самоуправляемого сектора* (1962—1970 гг.). Во время войны и после ее окончания большая часть французских колонистов покинули страну, а их земли, на которых выращивали пшеницу и ячмень — главные продовольственные культуры, заняли алжирцы, работавшие на фермах колонистов. Правительство Хуари Бумедьена конфисковало эти брошенные французами земли

<sup>4</sup> Nadler L. *The Life of the Law: Anthropological Projects*. University of California Press, 2002. P. 62.

(примерно 2,7 млн га), узаконив свои действия в 1963 г. Власти приняли декрет о том, что все земли, брошенные колонистами, принадлежат государству. В 1964 г. были конфискованы также земли алжирских коллаборационистов.

Все эти земли были объявлены самоуправляемым сектором. Самоуправление было первым стратегическим направлением политики Бумедьена в обеспечении продовольствием страны. Сначала государство распределило половину площадей сельскохозяйственных земель больших ферм, ранее принадлежавших французам. В 1963—1966 гг. 22 000 самоуправляемых ферм были объединены в 2 200 больших государственных ферм, которыми управляли комитеты сельскохозяйственных рабочих. Самоуправляемый сектор следовал примеру предшествующей колониальной сельскохозяйственной модели. Сектор обеспечивал экспорт сельскохозяйственной продукции (вино, цитрусовые, овощи и т.д.)

Индивидуальная обработка земель рабочими на этих государственных фермах сформировала социалистическую основу структуры алжирского сельского хозяйства. Но вне государственного сектора неравноправное распределение земли изменено не было. Поэтому продолжала существовать дуалистическая структура, несмотря на некоторое распределение земли на основе алжирских программ реформ<sup>5</sup>.

Второй период — *аграрная революция* (1971—1978 гг.). В 1971 г. премьер-министр Хуари Бумедьен объявил о реорганизации сектора государственных сельскохозяйственных предприятий, начале реализации аграрной кооперативной реформы, об установлении предельных размеров площадей землевладений, о распределении земель среди безземельных крестьян.

Аграрная революция 1971 г. провозгласила упразднение эксплуатации мелких фермеров крупными землевладельцами, которые заменили французов. Землевладения должны были быть объединены, образованы большие участки и созданы кооперативы. Частные владения должны были быть ограничены, но не упразднены. Пять этапов аграрной революции должны были обеспечить право доступа к земле. На первом этапе государство объединило

все публичные земли в Национальный фонд аграрной революции, распределив земли квалифицированным заявителям и объединив их в кооперативы. На втором этапе были упразднены права на землю отсутствующих землевладельцев, был ограничен размер частных ферм, они должны были иметь площадь, достаточную для обеспечения продовольствием одной семьи. На третьем этапе были отменены права владения племен и общин на пастбищные земли, и они должны были быть переданы в Национальный фонд аграрной революции для наделения ими кооперативов. На четвертом и пятом этапах должны были быть перераспределены лесные земли и реорганизован доступ к системам орошения<sup>6</sup>.

Ордонанс 71-73 «Об аграрной революции» 1971 г. предусмотрел отмену обычного режима землевладения и упразднил права обычных властей. Был образован Национальный фонд аграрной революции на основе национализации главным образом коллективных земель. Зброшенные частные землевладения были экспроприированы без компенсации их собственникам, а также экспроприированы земли крупных землевладельцев, площадь которых превышала 43 га.

Примерно 11,3 млн га земель были распределены между 60 000 бедных и безземельных крестьян. Площадь земельных участков была 10—15 га. Земли больших государственных сельскохозяйственных предприятий также были распределены между крестьянами, и они должны были объединиться в кооперативы, которые организовывало государство, оно же снабжало их семенами, удобрениями, сельскохозяйственным оборудованием, выдавало им кредиты. Было создано 6 000 сельскохозяйственных кооперативов. Все способы производства, инвестиции, оборудование были ориентированы на социалистический сектор, включая самоуправляемый сектор. Что касается частного сектора, то он в условиях аграрной революции оставался в стороне. Социалистический сектор имел низкую продуктивность, земли использовались неэффективно. Аграрная реформа была лишь отчасти успешной. В 1973 г. 3 % землевладельцев все еще владели 25 % всех земель. Реформы натолкнулись

<sup>5</sup> Bandyopadhyay R. Land Reforms in the Developing World — A Primer. ICFAI. 2006, P. 135.

<sup>6</sup> Powelson J. H., Stock R. The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World. Cato Institute, 1990, P. 166.

на сопротивление местных землевладельцев, которых поддерживали местные религиозные группы.

В 1975 г. был принят Пастушеский кодекс 75-43. Земли в степных районах, где выпадало менее 400 мм атмосферных осадков в год, были национализированы. Пастухам, которые вели сельское хозяйство, проживали в полузасушливых районах, сообща владели землей в поселениях, было предоставлено право индивидуально владеть землей при условии их вступления в кооперативы. Пастушеский кодекс классифицировал пастбищные пространства на три категории: деградированные пастбища, которые подлежали охране; пастбища, предназначенные для организации кооперативов и поселений, и общие пастбища для выпаса скота на определенных территориях, которые находились в управлении общих народных собраний, заменивших советы граждан (djemaа).

К 1978 г. алжирское сельское хозяйство было разделено на три сектора: самоуправляемый сектор, сектор аграрной революции и частный сектор. Эти секторы имели соответствующую специализацию<sup>7</sup>. Ведение сельского хозяйства на основе самоуправляемого, частного секторов и сектора аграрной революции усложняло его развитие в целом, приводило к его стагнации.

Следующий этап представляет собой *переход к рыночной экономике* (1981—1986 гг.). В начале 80-х гг. алжирские лидеры решили либерализовать и приватизировать экономику страны, увеличив тем самым безработицу и бедность. Они последовали примеру египетской политики интифах (открытости), объявленной Президентом Египта Анваром Садатом в 1974 г. После смерти Бумедьена в 1978 г. Президент Чадли Бенджедид объявил в 1981 г. о прекращении политики «социалистического» планирования, поощрении развития частного сектора, увеличении площадей земель, находящихся в частной собственности, следуя указаниям Международного валютного фонда.

Ордонанс 87-19 1984 г. разрешил раздел пастбищ, расположенных на землях государственных сельскохозяйственных предприятий, частными лицами для использования. Были запрещены выпас скота в новых лесных плантациях и выжигание растительности. Эти из-

менения привели к конфликтам, связанным с доступом на пастбища и к воде, определением границ общинных земель. В 1984 г. был принят ордонанс «О фермерской реформе», реализация которого, как предполагалось, позволила бы ввести в сельскохозяйственный оборот 800 000 га земель. Фермерам передавалась земля на праве собственности с условием обработки ранее некультивируемых земель и предоставлялись субсидии и займы. Эта программа была продолжена в 1999 г. Предоставлялись участки земли площадью от 500 до 1000 га частным лицам и коллективам. Государство обеспечивало подключение их к электросетям и водоснабжение, бурились скважины на воду. В 1985 г. 700 000 га бывшей земли аграрной революции были приватизированы.

Земельная реформа была необходимым шагом для решения проблемы заброшенных земель после независимости, однако этого было недостаточно для того, чтобы решать основную проблему сельского хозяйства — недостаток обрабатываемых земель и средств для инвестирования. До середины 80-х гг. были искусственно низкие цены на сельскохозяйственную продукцию, поскольку государство проводило политику субсидирования производства продуктов питания для городского населения. Результатом этого было то, что спустя 20 лет после обретения независимости Алжир перестал быть страной, производившей достаточное количество сельскохозяйственной продукции для своих нужд, и стал импортировать более половины необходимого продовольствия. Неудивительно, что в 1980-х гг. было избрано новое направление сельскохозяйственного развития. Государственные фермы продолжали субсидироваться государством, но Алжир стал отходить от социалистических идей, которые определяли его политику в 70-х. Землю теперь можно было продать, и кредиты стали доступны для частных собственников<sup>8</sup>.

В 1987 г. государственные сельскохозяйственные предприятия были преобразованы в сельскохозяйственные кооперативы и индивидуальные частные фермы, состоявшие по меньшей мере из трех индивидуальных ферм. Государственные сельскохозяйственные предприятия должны были сдавать земли своим членам в аренду, и по истечении пяти лет арен-

<sup>7</sup> Benboune M. Op. cit. P. 176.

<sup>8</sup> Findley A. M. The Arab World. Routledge, 2002. P. 152.

даторы приобретали право собственности на землю. Ордонанс 1990 г. разрешил государственным сельскохозяйственным предприятиям преобразовываться в частные фермы, участки земли членов коллективов этих предприятий признавались частной собственностью. Наряду с приватизацией, решено было направить государственные средства на развитие сельскохозяйственной инфраструктуры, строительство дамб, осуществление водных проектов. В 1990 г. государство вернуло земли, национализированные во время аграрной революции, их бывшим собственникам. В 1991 г. был принят ордонанс о регулировании сделок с землей. Эта реформа привела к увеличению объема производства сельскохозяйственной продукции.

В 2000 г. алжирское Правительство одобрило программу развития национального сельского хозяйства. Ее целями было развитие и модернизация ферм, интенсификация и расширение орошаемых районов, обеспечение устойчивого использования природных ресурсов. В 2010 г. Министерство сельского хозяйства разработало и стало осуществлять программу развития и возрождения сельского хозяйства. Цель этой программы — уменьшить зависимость от импорта продовольствия за счет собственного производства, чтобы удовлетворить по меньшей мере 75 % потребностей страны.

В настоящее время Алжир переживает тяжелый экономический кризис, реализуя стандарты Международного валютного фонда и проводя политику жесткой экономии.

**Государство Ливия** — одна из самых больших по площади стран африканского континента. Территория страны представляет собой главным образом пустыню, и подавляющее большинство населения проживает в прибрежных районах. Менее 1 % площади страны занимают леса, 1 % площади страны — сельскохозяйственные земли. Производство сельскохозяйственной продукции ограничено в силу климатических условий, и почти все сельское хозяйство ведется на орошаемых землях. Главным источником воды являются ископаемые подземные воды Нубийской системы водоносных горизонтов, это невозобновляемые водные ресурсы.

Правовая система Ливии формировалась под влиянием османского права, французского, итальянского гражданского права, Египетского гражданского кодекса, кроме того, в стране действуют нормы исламского и обычного права.

В период османского правления в Триполитании, Киренаике и Феззани — исторических областях Ливии — существовали различные виды землевладения. Османский Земельный кодекс 1858 г. признавал частную собственность на землю (*mulk*), государственную собственность (*miri* или *khraj*), собственность религиозных организаций (*waqf*), землю, не имевшую владельца (*matruka*), и «мертвую землю» (*mawat*)<sup>9</sup>.

Итальянское колониальное правление, которое началось после победы Италии в войне с Турцией в 1911 г. и продолжалось до 1943 г., привело к изменению систем владения землей. Большая часть сельскохозяйственных земель вдоль средиземноморского побережья была экспроприирована итальянскими властями. Земли на юге, вдали от прибрежной полосы, стали убежищем для тысяч представителей племен и крестьян, которые занимались кочевым скотоводством, издольщиной и меновой торговлей, чтобы выжить в условиях, когда их лишили мест жительства.

По мнению некоторых итальянских специалистов, итальянское колониальное правление принципиально отличалось от империалистической экспансии других стран в Африке и Азии. Считается, что итальянская колонизация Ливии отличалась от британской, голландской колонизации других стран, где небольшой слой европейцев руководил экономикой, имевшей плантационный характер, державшей на труде местного населения. Ливийская колонизация была «демографической колонизацией» или «пролетарской колонизацией». Итальянцы, формируя главную опору колонии, вынуждены были создать компактную сеть небольших независимых фермерских хозяйств, в которых они сами работали на полях вместе с ливийцами<sup>10</sup>.

Ливия получила независимость в 1951 г., и страной управлял король Идрис I. В 1969 г. король был свергнут в результате военного

<sup>9</sup> *Ahmida A. A. The Making of Modern Libya: State Formation, Colonization and Resistance. 2 ed. SUNY Press, 2011. P. 35.*

<sup>10</sup> *Otman W., Karlberg E. The Libyan Economy: Economic Diversification and International Repositioning. Springer Science & Business Media, 2007. P. 6.*

переворота под руководством Муаммара Каддафи. Ливийская конституционная декларация 1969 г. объявила публичную собственность основой развития общества и одновременно защищала частные имущественные права при условии, что они не имеют «эксплуататорского» характера. Определения понятия «эксплуататорский» в законодательстве не было.

В 2011 г. была принята Конституционная декларация, представляющая собой переходный правовой документ, который предусматривает, что имущественные права подлежат охране, гарантируется возможность распоряжаться своим имуществом в пределах, установленных законом. Статья 35 Декларации подтверждает действие всех ранее принятых законов, которые не противоречат Декларации.

Закон № 142 1970 г. «О племенных землях» признал все незарегистрированные или неиспользуемые земли собственностью государства. Закон ограничил влияние обычных племенных лидеров в регионе Аль-Джабаль-аль-Ахдар, где они контролировали общинные земли. Закон № 38 1977 г. упразднил большую часть ранее существовавших имущественных прав. Каждая ливийская семья могла владеть жилым домом, коммерческой недвижимостью, которая использовалась для бизнеса, являвшегося единственным источником дохода ее собственника, который сам занимался предпринимательской деятельностью. Площадь сельскохозяйственной земли, которой могла владеть семья, определялась Министерством сельского хозяйства. Все иное имущество переходило в собственность государства для распределения лицам, не имевшим жилья, земель и помещений для предпринимательской деятельности.

Закон № 4 1978 г., известный как Закон о недвижимости, признал право на жилье каждого ливийца. Была отменена аренда и допускалась экспроприация в публичных целях. В частной собственности можно было иметь один жилой дом на семью. Арендаторы были признаны собственниками без компенсации бывшим собственникам.

Право частной собственности на землю было отменено Законом № 7 1986 г. Ливийцы имели только право пользования землей. Был изменен статус собственников земли, они стали землепользователями. Системы обычного землевла-

дения были отменены по закону, но в действительности Закон № 142 1970 г. ограничил права вождей племен, контролировавших использование племенных земель. В период правления Муаммара Каддафи все земли по общему правилу были объявлены государственной собственностью, в то время как граждане имели только передаваемые по наследству права пользования землей, которой они владели.

Современная правовая система **Королевства Марокко** основана на обычных нормах и правилах исламского права, разработанных маликитской юридической школой (Malikite), и на положениях французского права. В прошлом веке, согласно Фесскому договору от 30 марта 1912 г., Франция получила протекторат над страной.

В 1912 г. в Марокко существовало пять основных видов землевладения. Были земли *mulk*, которые находились в частной собственности и обрабатывались на условиях издольщины. В управлении религиозных организаций находились земли *habours*, которые были неотчуждаемыми. Земли, в отношении которых султан сохранял свой титул, находились в государственной собственности. Военной землей, или землями *jaysh*, были государственные земли, в отношении которых существовало право узурфрукта, предоставленное определенным племенам в обмен на военную службу. Выделялись также коллективные или общинные земли, которыми совместно владели семьи членов племен и которые периодически перераспределялись в интересах обеспечения справедливости. К этим землям относились пастбищные земли, которые не подлежали распределению<sup>11</sup>.

Земля, которая была нужна французам для ведения колониального сельского хозяйства, была приобретена путем применения силы и юридических уловок. 12 августа 1913 г. был принят Декрет, на основании которого было создано Агентство земельного регистра и определены условия действия рынка земли, основанного на правах, предусмотренных французским гражданским правом. Колонисты, некоторые из которых следовали за французской армией в Марокко из Алжира, легко оформляли свои законные права на земли, которые они приобретали по дороге<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> *Abu-Lughod J. L.* Rabat: Urban Apartheid in Morocco. Princeton University Press, 2014. P. 163.

<sup>12</sup> *Maghraoui D.* Revisiting the Colonial Past in Morocco. Routledge, 2013. P. 46.

В марте 1956 г. Франция признала независимость Марокко. Новые власти Марокко не ставили своей задачей немедленную экспроприацию земель, которыми владели иностранцы. В период 1956—1966 гг. приоритет был отдан экспроприации относительно небольшой площади земель (12 000 га), которыми владели марокканцы, сотрудничавшие с французскими правителями и противостоявшие Армии освобождения. Только в сентябре 1963 г. королевский декрет инициировал изъятие земель, находившихся в собственности иностранцев. Однако вскоре после объявления независимости иностранцы продали часть земель марокканцам, в том числе высокопоставленным правительственным чиновникам и городским торговцам. Непроданные частные земли иностранцев и колониальные земли площадью 740 000 га были выкуплены государством на основании законов о земельной реформе 1963, 1966 и 1973 гг.<sup>13</sup>

Распределение земли в Марокко зависело главным образом от политических событий в стране: восстания в Касабланке в 1965 г., восстания офицеров с целью свержения короля в 1971 г., атаки на королевский самолет в 1972 г., когда король возвращался из Парижа<sup>14</sup>.

Результатом земельных реформ было незначительное изменение концентрации собственности. При этом государство не преследовало цели изменить распределение земель. Проводилась политика создания кооперативов на государственных землях, поддержки индивидуальных землевладений. Не более 2 % марокканских фермеров получили какую-либо пользу от серии земельных реформ.

Конституция Марокко 2011 г. определяет политическую систему страны как конституционную монархию, демократическую, парламентскую и социальную. Преамбула Конституции определяет Королевство как суверенное мусульманское государство. Статья 3 Конституции гласит, что ислам является государственной религией и каждому гарантируется свободное вероисповедание. Ислам является источником права, единственным источником законодательства, основным источником законодательства.

Площадь территории страны 446 300 кв. км, не включая спорную территорию бывшей Испанской Западной Сахары, составляющую 266 000 кв. км. Марокко предъявляет свои права на эту территорию, основываясь на исторической лояльности племенных лидеров султану Марокко. Фактически Марокко контролирует около 80 % территории Западной Сахары.

На большей части Марокко засушливый или полусушливый климат, развиваются процессы опустынивания земель и наблюдается тенденция сокращения количества атмосферных осадков из-за изменения климата. Сельское хозяйство ведется только на тех землях, где выпадают дожди, и засуха влияет на продуктивность сельскохозяйственного производства.

В стране нет системного земельного законодательства. Законодательство, регулирующее использование земель, имеет плюралистический характер и представляет собой смесь обычного права, исламского права, французского гражданского права и ряда декретов, которые были приняты еще в начале 1900-х гг. Большая часть коллективных земель индивидуализирована, но продать их нельзя. Семейное право частной собственности признается исламским правом, и это затрудняет регистрацию прав на землю по формальному праву. Большинство сделок совершаются на неформальном земельном рынке. Стороны в сделках в случаях споров полагаются на их разрешение в местных неофициальных судах. Судебная система имеет бюрократический и коррупционный характер.

Применение норм формального права, которые регулируют использование земель, зависит от различных условий: местоположения участка, характера контроля в данной местности в отношении земельных вопросов. Например, в Средне-Атласском регионе некоторые советы деревень (*jataa*) применяют обычные нормы, регулирующие доступ к земле и ее использование, которые противоречат формальному праву. В то же время в орошаемых сельскохозяйственных районах действует главным образом формальное право. Крупная коммерческая сделка с землей по общему правилу

<sup>13</sup> *El-Ghonyem M. R.* The Crisis of Rural Poverty and Hunger: An Essay on Complementarity Between Market— and Government-Led Land Reform for its Resolution. Routledge, 2013. P. 135.

<sup>14</sup> *Swearingen W. D.* Moroccan Mirages: Agrarian Dreams and Deceptions, 1912—1986. Princeton University Press, 2014. P. 176.

регулируется формальным правом, в то время как сделки, касающиеся земельных участков для строительства жилых домов в неофициальных поселениях, — нормами обычного права.

Формальное право о правах на землю основано преимущественно на французском гражданском праве и включает разные декреты и законы, регулирующие использование земли и управление разными видами земель. К числу наиболее важных актов относятся декреты от 12 августа 1913 г. и от 2 и 4 июня 1915 г., которые регулируют вопросы регистрации прав на землю. Декрет № 1-69-30 предусматривает оформление прав на коллективно орошаемые земли и установление их границ. Требование о разграничении границ коллективных земель закреплено в Декрете 1924 г. Меры по предотвращению раздела земель предусмотрены в Законе № 34-94 1994 г., который устанавливает минимальный размер площади земельного участка в результате раздела земли.

Фрагментарный характер законодательства о земле не обеспечивает гарантий прав на землю и эффективное использование земель, оно не применяется в некоторых местностях, особенно в сельских районах и районах, где действуют строгие племенные традиции. Во многих местах принципы доступа к земле регулируются нормами о наследовании и совершении сделок, предусмотренными исламским правом и местными обычными нормами. Например, в некоторых районах обычное право предоставляет членам племен права на племенные пастбища, устанавливает правила их использования и запрещает доступ к ним посторонним лицам. Обычное право также продолжает регулировать порядок наследования в большинстве случаев, несмотря на то что действует Семейный кодекс от 5 февраля 2004 г.

Формальное и обычное право в Марокко предусматривают несколько видов землевладения. Так, около 28 % земли в Марокко (76 % сельскохозяйственной земли) находится в частной собственности (*mulk*). Это право включает право исключительного владения, пользования и распоряжения. Около 71 % земель *mulk* находятся в совместном владении членов двух или более семей, каждый из которых имеет невыделенную долю в праве на общее имущество. Члены семей, обладающие по исламскому праву правом наследования, являются владельцами

земли, от которых требуется получить согласие на совершение любых сделок с землей.

Право частной собственности на землю обычно приобретают путем наследования. Право *mulk* можно приобрести также на основании договора купли-продажи и в силу приобретательной давности. По исламскому праву на основании приобретательной давности можно приобрести право собственности, если владеть землей открыто по меньшей мере в течение 10 лет. Управление частными землями осуществляют местные судьи — согласно исламскому праву и главы местных органов власти — согласно системе Торренса о регистрации прав на землю.

Очень небольшое число женщин владеют землей в Марокко, и еще меньше — сельскохозяйственными землями. Положения Семейного кодекса 2004 г. закрепляют права женщин на имущество супругов и право наследования семейного имущества. На практике, однако, права женщин на доступ к земле подчинены правам мужчин.

Религиозные исламские организации владеют около 100 000 га земель, которыми они были наделены (*habours*), 60 % которых являются сельскохозяйственными землями. Земли *habours*, которыми часто владеют мечети и школы, нельзя продать, хотя их можно сдать в аренду для ведения на них сельского хозяйства. Этими землями управляют главы религиозных организаций.

Выделяются коллективные земли. Поскольку монархия в Марокко опасалась возникновения антагонизма среди сельских элит, государство признало право коллективной собственности на племенные земли<sup>15</sup>. Право пользования ими имеют члены племен. Право пользования коллективной землей, как правило, предоставляется лидерами племен обычно только членам племени. В племенных районах признаны вечные права пользования за теми членами племени, которые занимаются сельским хозяйством. Большая часть этих земель индивидуализирована и переходит по наследству. Коллективная земля не подлежит отчуждению от общины.

Совет деревни решает, когда начинать и прекращать перегонять скот, когда начинать посадку, посев сельскохозяйственных культур и сбор урожая. Совет назначает контролера (*naib*), который определяет, кому разрешено

<sup>15</sup> Asian S. Nation Building in Turkey and Morocco. Cambridge University Press, 2014. P. 100.

использовать определенные участки земли для выпаса скота. В некоторых районах местные чиновники вправе решать вопросы использования коллективных земель, включая доступ к ним. Так, в случае отказа деревенского совета предоставить землю некоторые чиновники в регионе Среднего Атласа могут наделить посторонних лиц правами выпаса скота.

В 1969 г. был принят Кодекс инвестиций в сельское хозяйство. Было признано, что племенные земли в границах районов ирригации принадлежат определенному числу законных собственников и не подлежат разделу. Кодекс требует, чтобы каждая община определила постоянный перечень собственников. Теоретически число собственников не разрешается увеличивать. Каждый собственник распределенной земли может иметь только одного официального наследника. Члены общины должны объединиться в кооперативы. Кодекс предусматривает меры по поддержке орошаемого земледелия и определяет минимально допустимый размер орошаемого земельного участка — 5 га.

Есть земли *guich*, которыми владеют военные общины, являющиеся их историческими собственниками. Это — вооруженные племена, защищающие нацию. Ими управляют местные командиры — паши. Площадь таких земель — около 210 000 га. Это были земли монархии, первоначально переданные ее членам за военную службу, и они находятся в собственности государства, а ее владельцы имеют право пользования такими землями. По прошествии времени государство вернуло себе значительную часть земель *guich*, предоставив взамен ее владельцам право собственности на небольшие участки.

Около 30 % всех земель являются государственной собственностью. В государственной собственности находятся парки, дороги, морское побережье, пастбища и леса. Государственной собственностью являются 400 000 га сельскохозяйственных земель, а также земли, экспроприированные для государственных нужд. Допускается аренда этих земель на срок до 40 лет.

В Марокко разрешается приобретение земли в собственность иностранцами, кроме сельскохозяйственных земель. Иностранцы могут взять сельскохозяйственную землю в аренду на срок до 99 лет.

Закон № 7 1981 г. допускает экспроприацию земли в случаях публичной необходимости или для временного использования. Для этого требуется выполнение определенных административных процедур. Правительство должно уведомить население о своем намерении экспроприировать землю. Для определения размера компенсации должны быть проведены переговоры. Если соглашение не достигнуто, то рыночную стоимость земли определяет комитет, состоящий из местных чиновников. Определение размера компенсации за экспроприруемые орошаемые земли регулируется особыми нормами этого Закона. Обычно государство использует свои права экспроприации земель в случаях застройки городских земель.

Права на землю теснейшим образом связаны с правами на воду. Системы землевладения и распределения воды для орошения классифицируются на следующие категории:

- 1) обрабатываемые земли являются неорошаемыми или земли являются орошаемыми;
- 2) землями владеют коллективно общины либо это земли *mulk*, т.е. они находятся в частной собственности;
- 3) нераспределенными землями владеют обща члены семейной группы или эти земли разделены в результате наследования<sup>16</sup>.

В 1995 г. был принят Закон «О воде» № 10/95, главной целью которого является координация распределения и управления водными ресурсами и деятельности водопользователей. Закон «О воде» предусмотрел систему управления водными ресурсами, основанную на бассейновом принципе. Управление осуществляют бассейновые агентства. Действует принцип приоритета питьевого водоснабжения и водопоя скота по отношению к иным видам использования воды в периоды недостатка водных ресурсов.

Закон признает водные ресурсы публичной собственностью, кроме случаев, когда они являются объектами ранее признанных и предоставленных прав, т.е. права собственности или права пользования. Требования о незарегистрированных частных правах на воду могли быть предъявлены в течение 5 лет с момента вступления в силу этого Закона. Лица, обладающие такими правами, могут утратить их только в случае экспроприации в силу публичной необходимости.

<sup>16</sup> Hart D. M. *Tribe and Society in Rural Morocco*. Routledge, 2014. P. 172.

Определены условия выдачи разрешений на эксплуатацию поверхностных и подземных вод. После обращения заинтересованного лица с заявлением о выдаче разрешения проводится публичное обсуждение этого вопроса, а условия разрешений определяет бассейновое агентство. Разрешение может быть передано другому лицу, кроме разрешений, которые выданы для специальных целей. Водопользование является платным.

Обычное право также регулирует использование водных ресурсов и оросительных систем в некоторых регионах страны. На пастбищах на южных и восточных окраинах Атласских гор многие общины продолжают признавать систему водопользования кхаттара (khattara). Она определяет условия распределения подземных вод для орошения. Водопользователи подразделяются на группы, каждая группа выбирает своего главу. Группы регулируют свое водопользование исходя из интересов каждого члена группы. Каждый водопользователь обязан оплачивать пользование водными ресурсами и нести расходы на содержание ирригационной системы. В регионах, где действуют системы кхаттара, создаются ассоциации водопользователей, которые признаются формальным правом.

Закон № 78/00 1978 г. определяет обязанности водоснабжающих организаций и местных органов по снабжению водой населения, соблюдению санитарных требований и очистке воды. Местные муниципалитеты могут выбрать предприятие, которое будет снабжать водой, или делегировать это право Национальному комитету по питьевой воде.

Около 10 % площади земель признаются лесом. 99 % земель, занятых лесом, являются государственной собственностью, а 1 % — частные земли. Около 1 % земель в стране признаны национальными охраняемыми районами, к которым относятся национальные парки и биосферные резерваты.

В Марокко действуют более 30 законов и декретов, регулирующих использование лесов и права пользования лесными землями. Декрет 1917 г. «Об охране и использовании лесов» был принят еще в то время, когда страна была французским протекторатом. Декрет провозгласил право государственной собственности на леса, в которых местные общины сохраняют некоторые права пользования, включая право выпаса домашнего скота. Декрет 1976 г. усилил правительственный контроль на местном уровне

не за использованием лесных земель и права на продукты леса. Предусмотрено распределение всех доходов от продажи недревесных лесных продуктов местным органам власти. Декрет также допускает заключение договоров между общинами и органами власти об участии общин в управлении лесами. Однако правила о реализации этих положений Декрета не были приняты, поэтому и участие общин в управлении лесами реализовано не было.

Во многих районах действует обычное право, регулирующее использование лесов, особенно лесов естественного происхождения, в отличие от восстановленных лесов. В берберских общинах в Высоких Атласских горах советы деревень определяют правила эксплуатации лесных ресурсов, ссылаясь на такие принципы, как *agdal*. Это норма обычного права, запрещающая рубку деревьев и обрезку сучьев, кроме случаев, когда это необходимо для строительства жилого дома, и случаев природных бедствий.

Лесное законодательство предусматривает, что физические и юридические лица могут получить право эксплуатации лесных ресурсов на государственных лесных землях на основании лицензии или принадлежности к местной общине. Лицензии выдает правительство. Лица, получившие лицензии, обязаны соблюдать все требования по охране лесов. Обычно лицензии получают достаточно обеспеченные жители городов, которые способны оплатить установленную плату за лицензию и незаконные поборы. Местные общины не в состоянии получить лицензии для осуществления коммерческой деятельности в лесу.

Формальное право предоставляет местным общинам право на использование некоторых лесных земель и продуктов леса — сбор валежника; выпас домашнего скота, за исключением коз. Собрание деревни устанавливает правила использования продуктов лесов и штрафы за их нарушение. В районах, где не действуют ни обычное, ни формальное право, государственные леса рассматриваются как ресурсы свободного доступа, и там не ведется никакого контроля.

Существует система управления использованием земель. Марроканское законодательство требует регистрации прав на землю. Действуют две параллельные системы регистрации: формальная кадастровая система регистрации прав, которая была установлена французами в 1913 г., и традиционная система,

которую осуществляют лидеры общин. Права на землю должны быть зарегистрированы в Земельном регистре, который подчинен Министерству юстиции. Департамент национального кадастра систематизирует информацию географического, экономического и социального характера о зарегистрированных участках. Земельный регистр наделен полномочиями по выдаче документов о передаче прав на землю и ведению регистра о сделках с землей. Около 30 % земель в Марокко, особенно в городских районах, зарегистрированы согласно формальной системе. Этот процесс усилился особенно в последнее время. Процесс регистрации занимает 47 дней, а плата за регистрацию составляет 4,9 % стоимости земли. Одним из серьезных препятствий регистрации сельскохозяйственной земли является то обстоятельство, что существует очень большое число участков, у которых много собственников.

Традиционная система регистрации признает неформальные документы о земельных правах, права на землю, подтвержденные документами о передаче прав, составленными по нормам исламского права (*moulkiya*), или свидетельскими показаниями. Сколько земель зарегистрировано согласно традиционной системе, неизвестно.

Полномочиями в сфере управления использованием земель наделено Министерство сельского хозяйства и рыболовства, которое отвечает за разработку и осуществление сельскохозяйственной политики. Региональные директораты реализуют соответствующие программы на уровне провинций и местном уровне.

Советы доверительных собственников, состоящие из представителей Министерства внутренних дел, Министерства сельского хозяйства и рыболовства и других государственных органов, осуществляют наблюдение за использованием племенных земель. Совет доверительных собственников рассматривает земельные споры и контролирует все случаи распределения этих земель.

Советы деревень действуют в качестве попечителей и управляющих деревенскими землями. В некоторых районах в состав этих советов входят назначаемые губернатором провинции чиновники, в частности таковым является глава совета деревни. Эти члены со-

вета деревни представляют интересы правительства, собирают информацию о состоянии дел в деревне, содействуют реализации соответствующих правительственных программ.

В **Тунисской Республике** действует смешанная правовая система, основанная главным образом на французском гражданском праве и исламском праве. Исламское право определяет правовой статус личности и регулирует имущественные отношения. Кодекс статуса личности 1956 г. (с изменениями 1981 и 1993 гг.) представляет собой кодификацию норм исламского права. Действуют кодексы «Об обязательствах» и «О договорах», которые были приняты в 1906 г., Гражданский процессуальный кодекс 1913 г., а также Кодекс вещных прав 1965 г.

Тунис стал протекторатом Франции в 1881 г. Цели Франции в Тунисе были, по существу, негативными. Франция беспокоилась главным образом о том, чтобы там что-нибудь не случилось. Но она не хотела создавать другую поселенческую колонию, такую как Алжир. Франция наилучшим образом обеспечивала свои интересы, просто разрешая бею (*bey*) управлять страной для нее. Кроме того, французы немного хотели от тунисского правительства — сбора налогов и поддержания порядка. Вместо того чтобы наводнять Тунис поселенцами, разрушать систему управления страной и провоцировать распространение недовольства, французы представляли себя в качестве защитников Туниса<sup>17</sup>.

Несмотря на эти обстоятельства, установление контроля над использованием земель было жизненно важным для колонизации страны. Однако существовавший режим землевладения был очень сложным и разнообразным. Как и в иных арабских мусульманских странах, землевладение в Тунисе было основано на Османском земельном кодексе.

Частными землями (*mulk*) были земли, собственник которых имел практически абсолютное право согласно исламскому праву. Существовала государственная собственность (*beylik*) на «мертвые» земли, необрабатываемые земли, леса, незанятые земли и те, которые были экспроприированы государством, — племенные земли. «Мертвыми» землями были главным образом необрабатываемые земли в горах. Они были признаны государственной

<sup>17</sup> Alexander C. Tunisia: Stability and Reform in the Modern Maghrib. Routledge, 2010. P. 20.

собственностью Законами от 13 января 1896 г. и от 18 января 1918 г. Были земли *habous* — те, которые дарованы и предназначены для религиозных целей.

В засушливых и полузасушливых районах Туниса был такой вид землевладения, как коллективные земли (*arch*). Причиной существования такого вида землевладения является засушливый климат, который влияет на состояние растительного покрова земли, что предполагает особую модель использования земли и режима имущественных прав на нее. Коллективными землями были исключительно пастбищные угодья. Основной чертой их режима была неотчуждаемость.

После установления протектората Франции система землевладения была радикально изменена, чтобы обеспечить колонистам доступ к земле. Протекторат открыл Тунис для французских колонистов путем создания устойчивой политической и правовой системы для приобретения земель поселенцами. Но поселенцы должны были покупать земли. Большая часть земель, которые они приобрели, были либо государственные земли, либо земли *habous*. Только их можно было приобрести в силу существовавшего в стране распределения земельной собственности<sup>18</sup>.

Тунис был первой страной в Магрибе, которая провела реформы западного образца, поскольку здесь было заметно иностранное влияние. Результаты такой модернизации были, однако, катастрофичны<sup>19</sup>. Основные элементы тунисской системы обычного землевладения были уничтожены, когда колониальная политика изменила понятие земель *mulk* (полностью отчуждаемое право частной собственности), ограничила права выпаса скота и допустила продажу государственных земель, которые ранее предоставлялись во временное пользование. В процессе распространения сферы оборота земель, доступных поселенцам, французские политики разрушили систему прав кочевого скотоводства<sup>20</sup>.

Власти протектората установили земельный режим, основанный на системе имущественных прав, которые бы обеспечили получение кредитов под залог недвижимости. В результате земельной реформы была образована система регистрации земли на основе Закона от 1 июля 1885 г., который очень сильно отличался от французского законодательства. Эта система сочетала в себе элементы системы Торренса, германской системы и Французского гражданского кодекса. Были заимствованы также положения Закона Алжира от 26 июля 1873 г. и бельгийского законодательства. Характерными чертами нового правового режима было то, что он был основан на «реальной публичности», земля была признана недвижимостью, регистрация прав осуществлялась на добровольной основе. Регистрация осуществлялась специальным Земельным трибуналом, решение которого являлось основанием признания права собственности. Регистрация титула проводилась заинтересованными сторонами договора. При этом незарегистрированный документ о совершенной сделке признавался обязательным для сторон договора. Если была осуществлена регистрация, то земля (недвижимость) включалась в сферу действия французской юрисдикции.

Важные изменения в тунисской системе землевладения начались после принятия французского Закона о земле 1885 г., спустя четыре года после установления протектората. Закон разрешил частную собственность на землю, регистрацию земли и право собственности европейцев на землю. Огромные районы лучшей земли в Северном Тунисе были трансформированы в колониальные капиталистические фермы<sup>21</sup>. Поселенцы владели землями лучшего качества площадью примерно 600 000 — 700 000 га, причем эта земля имела экономическое значение, выходящее за пределы этого района<sup>22</sup>. Именно система регистрации земли позволила колонистам приобрести эти земли.

<sup>18</sup> *Abun-Nasr J. M.* A History of the Maghrib in the Islamic Period. Cambridge University Press, 1987. P. 294.

<sup>19</sup> *Ade Ajayi J. F.* Africa in the Nineteenth Century Until the 1880s. University of California Press, 1998. P. 183.

<sup>20</sup> *Waltz S. E.* Human Rights and Reform: Changing the Face of North African Politics. University of California Press, 1995. P. 54.

<sup>21</sup> *Tully D.* Labor and Rainfed Agriculture in West Asia and North Africa. Springer Science & Business Media, 2912. P. 256.

<sup>22</sup> *Sayigh Y. A.* The Economies of the Arab World (RLE Economy of the Middle East): Development Since 1945. Routledge, 2014. P. 485.

Закон 1885 г. послужил образцом для многих стран, которые находились под французским влиянием. Этот Закон о земле продолжал совершенствоваться, в него вносились изменения в течение почти столетия. Закон продолжал действовать и после 1956 г., когда Тунис стал независимым. В 1965 г. был принят новый Закон № 65-5 от 21 февраля, который включил почти все положения прежнего Закона 1885 г., которые были признаны целесообразными. Закон «О земле» 1965 г. был экспортирован в другие страны и стал предметом гордости тунисцев.

Земли *habous* Декретом от 31 января 1898 г. было разрешено сдавать в аренду сроком до 10 лет, а Декрет от 22 июня 1887 г. разрешил продажу этих земель на публичном аукционе.

Коллективные земли племен занимали площадь около 3 млн га и находились на юге центральной части страны. Согласно Декрету от 14 января 1901 г. должно было определить границы этих земель. 23 ноября 1918 г. был принят Декрет, который специально касался южных коллективных земель. Был определен порядок управления этими землями, все акты о распоряжении ими были отнесены к компетенции военной администрации. Декрет от 30 декабря 1935 г. о коллективной земле на гражданских территориях определил правовой режим этих земель. Ими владели сообща общины, но всегда под контролем администрации.

После получения независимости правительство определило основные направления экономического развития страны, главным приоритетом было признано развитие сельского хозяйства. Политика земельной реформы заключалась в ликвидации старой системы землевладения, перераспределении государственной земли, приватизации коллективных земель, консолидации прав на землю и активизации аграрной реформы в районах орошаемого земледелия.

Были упразднены архаичные институты публичного землевладения *waqf* и *habous*. Это стало возможно на основании декретов от 31 марта 1956 г. и от 18 июля 1957 г. Государство приобрело эти земли и упразднило Министерство вакф, а частные земли *habous* разделило среди законных претендентов.

Следующим этапом стало урегулирование прав на племенные земли, которые находились в общинном владении, законами 1957 и 1959 г. На большую часть этих земель была установлена частная собственность, на участки площадью 10—20 га, на которых были в основном оливковые плантации, а на остальную часть земель сохранилось общинное владение<sup>23</sup>.

Закон № 64 от 28 июня 1964 г. (с последующими изменениями) создал основу для организации системы управления коллективными землями. Эти земли признаются собственностью общин, однако находятся под контролем государства, чтобы предотвратить спекуляции с ними. В то же время допускается рассматривать эти земли как земли, имеющие режим частной собственности, при соблюдении условий, предусмотренных Законом. Установление режима частной собственности имеет своей целью консолидацию общинных прав на коллективную землю и одновременно трансформацию их права в право частной собственности. Решение о приватизации земель принимается советом управляющих, который избирается и одобряется органами власти.

В Тунисе, начиная еще с колониального периода, целью земельной политики было развитие частного сектора. Процесс признания племенных прав на землю начался в 1901 г. Были признаны обычные права племен на землю. Начиная с 1930-х гг. эти земли разрешалось передавать в длительную аренду, а арендаторы, выполнившие все условия договора, могли купить землю. В результате к 1980-му г. 90 % племенных коллективных земель были индивидуализированы<sup>24</sup>.

В некоторых районах земли были выкуплены у иностранных собственников. Проводилась политика распределения только гражданам Туниса государственных земель, предназначенных для ведения сельского хозяйства согласно Закону № 70-25 от 19 мая 1970 г.

В 1990-е гг. в Тунисе начались завершающие стадии приватизации государственных земель, которые были экспроприированы у французов, а затем на них были созданы сельскохозяйственные кооперативы. Многие крестьяне, работавшие в этих кооперативах, были наследниками владельцев этих земель до французской

<sup>23</sup> *El-Ghonemy M. R. Op. cit. P. 115.*

<sup>24</sup> *Kirk M. Collective Action, Property Rights, and Devolution of Rangeland Management: Selected Examples from Africa and Asia. ICARDA, 2000. P. 22.*

колонизации, но государственная политика приватизации проводилась в интересах крупных землевладельцев, а не этих крестьян. При этом политическая власть и коррупция играли важную роль в процессе приватизации обычных землевладений<sup>25</sup>.

Права на землю регулируют также Лесной кодекс 1966 г. (с изменениями, внесенными в 1988 г.), Водный кодекс 1975 г. и Кодекс охраны почв и вод 1995 г. Водный кодекс признает право государственной собственности на воды и регулирует порядок осуществления права водопользования. Лесной кодекс установил режим лесов, который обеспечивает охрану естественной растительности. В нем дано определение понятия «национальные леса», большая часть которых находится в государственной собственности. Кодекс предусматривает меры по охране лесов, регулирует права пользования лесами, выпас скота, определяет меры по охране окружающей среды и фауны. Население, которое проживает в национальных лесах, наделено правами пользования лесом.

Площадь **Исламской Республики Мавритании** 1 030 700 кв. км. Страна разделена на четыре климатические зоны: район реки Сенегал, пригодный для сельского хозяйства, который граничит с Сахельской зоной; зона Сахеля с сухим климатом; очень большая зона пустыни Сахары на севере и прибрежная зона Атлантического океана. Географическое положение Мавритании сделало ее точкой соприкосновения арабской и африканской культур. Исторически Мавритания была населена черными африканцами, здесь примерно с V по XII век существовали самые развитые западноафриканские цивилизации Гана и Текрур (Tekrur) (Fulani). В XIII—XV веках массированное вторжение арабов с севера привело к переселению черных общин в долину реки Сенегал на юге. Источником расизма стали первые контакты арабов и черных африканцев. Арабы мигрировали в страну как оккупанты, миссионеры, беженцы от засухи или торговцы, которые поработили местное население.

В стране проживают белые арабы, берберы и черные африканцы. Взаимоотношения между ними стали источником напряженности в мавританском обществе. Это две этнически

разные и исторически антагонистичные общины. В Мавритании проживают четыре основные этнические группы черных африканцев. Самая большая группа — фулани (fulani), которые живут в саванне и занимаются сельским хозяйством и кочевым скотоводством. Сонинке (soninke) являются коренными жителями Мавритании, они основали Королевство Гана на юго-востоке страны. Сейчас они занимаются главным образом сельским хозяйством и торговлей. Волоф (wolof) — третья большая этническая группа. Они живут преимущественно в регионе Росо (Rosso) на юго-западной границе с Сенегалом. Самая маленькая группа — бамбара (bambara), насчитывающая не более 10 000 человек. Слово «черный» стало синонимом слова «раб» в арабском языке. Черное население находилось на самом дне социальной культуры. Почти все население исповедует ислам. Термин «арабы» применяется в людям, которые считают себя арабами, а не берберами или африканцами. Арабское правительство Мавритании никогда даже не допускало возможности признания факта существования берберов в стране.

Экономика Мавритании основана на сельском хозяйстве, скотоводстве, рыболовстве и добыче железной и медной руды. Сельское хозяйство сконцентрировано вдоль долины реки Сенегал и на юго-востоке.

Выделяют три периода современной политической истории Мавритании: французское колониальное правление (1903—1960 гг.); период чрезвычайного правления, когда существовала однопартийная система правления — правление Мавританской Народной Партии (1961—1978 гг.), а затем действовал военный режим (1978—1991 гг.) и период многопартийной демократии (начиная с 1991 г.).

До засух в 1970—1880 гг. не возникало серьезных проблем, связанных с землевладением. Разные общины проживали в своих традиционных районах. Арабы вели кочевой образ жизни на севере, а черные африканцы постоянно проживали вдоль долины реки Сенегал. Однако засуха привела к снижению продуктивности сельского хозяйства. Арабы лишились своего традиционного образа жизни из-за засухи, которая привела к гибели их верблюдов, коз и овец. Возникла проблема увеличения им-

<sup>25</sup> Kelly S., Walker C., Dizard J. Countries at the Crossroads: A Survey of Democratic Governance. Rowman & Littlefield, 2008. P. 704.

порта продовольствия. Кроме того, уменьшились доходы от добычи полезных ископаемых и рыболовства.

Средством решения аграрной проблемы проарабский режим избрал земельную реформу, целью которой была экспроприация сельскохозяйственных земель черных африканцев в долине реки Сенегал. Реформа касалась только земель, которыми владели черные африканцы на юге. Государство получило возможность распределять плодородные земли вдоль реки Сенегал арабским кочевникам и бизнесменам с севера, которые после этого бросились колонизировать юг.

Законодательство о земельной реформе было принято в 1983 г. Был издан ордонанс № 83.127 от 5 июня 1983 г., на основании которого все земли были национализированы и отменены традиционные африканские системы землевладения. 19 января 1984 г. был издан Декрет № 84.009 о реализации указанного ордонанса.

Ордонанс № 83.127 предусматривает, что земля принадлежит нации и каждый мавританец без дискриминации какого-либо рода может в соответствии с требованиями закона стать собственником части этой земли (ст. 1). Государство признает и гарантирует частную земельную собственность, которая должна в соответствии с нормами шариата содействовать экономическому и социальному развитию страны (ст. 2). Статья 3 предусмотрела, что традиционная система землевладения подлежит упразднению. Любое имущественное право, которое прямо не связано с физическим или юридическим лицом и не приобретено на законно признаваемых основаниях, считается недействительным (ст. 4). Согласно ст. 9 «мертвые» земли являются собственностью государства. «Мертвой» землей считается земля, которая никогда не обрабатывалась и не имеет видимых следов культивации. Свободная и не имеющая владельца земля является собственностью государства в соответствии с принципами шариата.

Статья 21 Декрета о применении ордонанса предусмотрела, что любая община, которая желает сохранить свои земли неразделенными, должна быть преобразована в кооператив, в котором его члены имеют равные права и обязанности.

Расовая напряженность привела к созданию Сил африканского освобождения Мавритании, которые призвали власти отменить систему апартеида в Мавритании, призвали черное на-

селение к объединению и борьбе за политические, экономические и культурные права всеми средствами, в том числе военными.

Военный режим полковника Тайя, который пришел к власти в декабре 1984 г., ответил на законные требования черного населения еще большим насилием и дискриминацией. Режим усилил реализацию положений земельной реформы 1983—1984 гг. в отношении земель на юге, которыми владели черные мавританцы. В мае 1988 г. был принят ордонанс № 19/DB, на основании которого сельскохозяйственные земли черных землевладельцев были конфискованы. Этими землями владели фермеры, проживавшие на сенегальской стороне реки, они образовали комитеты защиты и обвинили режим в Нуакшоте в нарушении их традиционных прав, которые они имели еще до прибытия арабов в этот регион и создания Мавритании, управляемой арабами.

Когда начался сельскохозяйственный сезон в 1988 г., арабы стали препятствовать фермерам с левой стороны реки Сенегал обрабатывать свои земли на мавританской стороне. В качестве ответной меры Сенегал запретил арабам выпас верблюдов на сенегальской стороне. Все это привело к конфронтации между черными африканцами и арабами вдоль границы. В Мавритании стали арестовывать и убивать черных африканцев, помещать их в лагерь для интернированных или депортировать их в Сенегал и Мали. Мавританские торговцы в Сенегале вынуждены были вернуться на родину или уехать в другие западноафриканские страны.

После этих драматических событий режим Нуакшота вынужден был пойти на некоторые политические реформы, желая исправить свой имидж. В 1991 г. была одобрена новая Конституция. Преамбула Конституции от 20 июля 1991 г. провозглашает приверженность народа Мавритании к исламу и принципам демократии. Конституция гарантирует равенство всех перед законом, право собственности, экономические и социальные права, права, касающиеся семьи как основной ячейки исламского общества. Принцип равенства всех граждан особенно важен, поскольку до этого Мавритания проводила политику расовой сегрегации и апартеида так же, как и Южная Африка. В начале 1992 г. состоялись многопартийные президентские выборы. Полковник Тайя сохранил свой пост президента, однако ничего не изменилось. Продолжалось действие запрета на деятельность Сил африкан-

ского освобождения Мавритании, мавританские беженцы продолжали жить в лагерях на сенегальской стороне реки.

В настоящее время земельные отношения регулирует законодательство о земельной реформе 1983—1984 гг. Правительство проводит политику регистрации земли в городах в целях борьбы с самовольным захватом земель, особенно в столице — Нуакшоте. Власти пытаются провести обследование земель и официально распределить участки земли. Так, в Нуакшоте в 2012 г. было зарегистрировано 105 000 участков. Однако решение этой проблемы осложняется коррупцией. Обследование земель проводят три уполномоченных государственных агентства, и нередко агенты незаконно оформляют права на землю богатых, игнорируя права других лиц.

Традиционно кочевники-скотоводы были правящей элитой в Мавритании. Скот, прежде всего верблюды, были основой их жизни. Дожди, поиск мест выпаса скота и водопоя определяли характер жизни этих людей. Система отгонного скотоводства основана на регулярном перегоне скота с востока на запад и ежегодном перегоне скота с севера на юг. Французская оккупация, начавшаяся в 1904 г., все это изменила. Французская администрация разрушила образ жизни кочевников, и такая же политика продолжалась определенное время и после обретения независимости.

Законом № 2004-044 от 26 июля 2000 г. был утвержден Пастушеский кодекс, который вступил в силу в 2004 г. В Кодексе закреплена концепция и принципы эффективного выпаса скота на основании предоставления права пользования пастбищными угодьями. Кодекс был разработан группой мавританских юристов и экспертов в области исламского права.

Согласно ст. 1 Кодекса правила общинного выпаса скота должны определяться таким образом, чтобы сохранять общинный выпас и содействовать гармоничному развитию сельского хозяйства. Отгонное скотоводство (пасторализм) определяется как ведение животноводства, основанного на постоянном или сезонном перегоне скота (ст. 3, 7). Пастухами признаются лица, которые содержат скот, перегоняя его, чтобы иметь доступ к пастбищным

ресурсам. К пастбищным ресурсам относятся вода на поверхности земли и под поверхностью земли, трава и районы выпаса скота, на которых растут деревья или кустарник, а также каменная соль. Все пастбищные ресурсы принадлежат государству (ст. 9).

Статья 10 Кодекса закрепляет принцип мобильности пастухов-кочевников и их право доступа к пастбищным ресурсам. Доступ к этим ресурсам пастухам и их животным должен быть обеспечен при всех обстоятельствах и может быть только временно ограничен в интересах безопасности граждан, животных или сельского хозяйства. Никакое использование земель, которое противоречит жизненно необходимым интересам кочевого скотоводства или приводит к ухудшению его условий, не допускается (ст. 12).

Пастушеский кодекс предусматривает, что права на землю в пастбищных районах являются неотчуждаемыми и резервируются исключительно в целях выпаса скота. Все формы исключительного, индивидуального присвоения этих земель признаются незаконными. Не могут быть выданы никакие концессии на эти земли, если это приводит к прекращению доступа к ним скотоводов (ст. 13—15).

Администрациям департаментов<sup>26</sup> предоставлены широкие полномочия для реализации положений Кодекса. После проведения публичных слушаний делегатов регионов, представителей пастухов и фермеров, издается декрет о признании соответствующих районов пригодными для выпаса скота (ст. 17). Может быть запрещено выделение охраняемых резерватов, когда это приводит к уменьшению зон выпаса скота или прав прохода. Запрещено ведение сельского хозяйства, которое приводит к возникновению споров с пастухами. В то же время запрещено устройство скотоводческих лагерей в уязвимых сельскохозяйственных зонах в определенные сезоны (ст. 18). Должны разрабатываться региональные планы использования земель, в которых должны определяться районы, не подлежащие заселению и использованию в целях сельского хозяйства.

Доступ к воде является решающим условием ведения кочевого скотоводства. Поэтому искусственно созданные и природные источ-

<sup>26</sup> Административно-территориальное устройство Мавритании представляет собой выделение 13 вилаетов (регионов), включая столичный район Нуакшот. Вилаеты подразделяются на департаменты, а они — на районы. Каждым вилаетом руководит губернатор.

ники воды могут быть доступны на законных основаниях для пастухов. Водные источники на пастбищах не подлежат приватизации (ст. 23). В определенных зонах выпаса скота пастухи вправе выкопать колодцы для водопоя скота. Однако это не может являться основанием для признания их права собственности на эти зоны (ст. 24). Колодцы могут быть выкопаны и в сельскохозяйственных зонах для орошения, но в этих случаях не допускается их огораживание вблизи определенных участков водопоя, что препятствует их использованию пастухами (ст. 25).

Допускается запрет ведения сельского хозяйства в зонах выпаса скота при определенных условиях (ст. 33). Запрещается организация лагерей для скота в непосредственной близости от сельскохозяйственных зон в периоды сева и уборки урожая.

В Пастушеском кодексе Мавритании получили свое отражение, хотя и не в полной мере, принципы шариата. Первый принцип заключается в признании коллективных прав на пастбищные ресурсы. Этот принцип исключает установление любых исключительных, индивидуальных прав на эти ресурсы. Только государство вправе устанавливать ограничения на их использование в публичных интересах, обеспечивая охрану ресурсов. Второй принцип связан с охраной жизненного пространства деревень (*hima*). Расстояние внешнего периметра этого пространства определяется нуждами домашних животных, которые содержатся в деревне (2 км — для телят, 25 км — для верблюдов).

Лагеря скота кочевых скотоводов не могут быть расположены в этой зоне.

Третий принцип выражается в предотвращении причинения ущерба урожаю на полях перегоняемым скотом. Для этого определяются запретные зоны как для фермеров, так и для пастухов в определенные сезоны. Четвертый принцип состоит в том, что мигрирующие пастухи имеют право провести три ночи в пределах жизненного пространства деревни для того, чтобы получить пищу и воду как для себя, так и для животных. Пятый принцип отражает взаимную обязанность пастухов и фермеров проявлять бдительность, чтобы обеспечить соответственно сохранность скота и урожая. Этот принцип действует в отношении как перегоняемого скота, так и деревенского скота.

В сентябре 2007 г. вступил в силу Лесной кодекс № 2007-005. Кодекс допускает передачу прав по управлению лесами общинам, за исключением национальных лесов. Общины обеспечивают контроль за соблюдением определенных правил охраны лесов, запрета на рубку деревьев, за соблюдением установленных периодов выпаса домашнего скота и др. Выпас скота кочевников в лесах запрещен. В свою очередь, общины имеют право использовать определенные лесные ресурсы: сухую древесину, фрукты, мед, семена и т.п.

Водный кодекс, утвержденный ордонансом № 85-144 от 4 июля 1985 г., предусмотрел право доступа каждого, а не только кочевников-пастухов к поверхностным водам, объявив их государственной собственностью.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Bennoune M.* The Making of Contemporary Algeria, 1830—1987. Cambridge University Press, 2002.
2. *Nadler L.* The Life of the Law: Anthropological Projects. — University of California Press, 2002.
3. *Bandyopadhyay R.* Land Reforms in the Developing World — A Primer. — ICFAI, 2006,
4. *Powelson J.H., Stock R.* The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World. — Cato Institute, 1990.
5. *Findley A.M.* The Arab World. — Routledge, 2002.
6. *Ahmida A. A.* The Making of Modern Libya: State Formation, Colonization and Resistance. — 2 ed. — SUNY Press, 2011.
7. *Otman W., Karlberg E.* The Libyan Economy: Economic Diversification and International Repositioning. — Springer Science & Business Media, 2007.
8. *Abu-Lughod J. L.* Rabat: Urban Apartheid in Morocco. — Princeton University Press, 2014.
9. *Maghraoui D.* Revisiting the Colonial Past in Morocco. — Routledge, 2013.
10. *El-Ghonemy M. R.* The Crisis of Rural Poverty and Hunger: An Essay on Complementarity Between Market- and Government-Led Land Reform for its Resolution. — Routledge, 2013.
11. *Swearingen W. D.* Moroccan Mirages: Agrarian Dreams and Deceptions, 1912—1986. — Princeton University Press, 2014.

12. *Asian S.* Nation Building in Turkey and Morocco. — Cambridge University Press, 2014.
13. *Hart D. M.* Tribe and Society in Rural Morocco. — Routledge, 2014.
14. *Alexander C.* Tunisia: Stability and Reform in the Modern Maghrib. — Routledge, 2010.
15. *Abun-Nasr J. M.* A History of the Maghrib in the Islamic Period. — Cambridge University Press, 1987.
16. *Ade Ajayi J. F.* Africa in the Nineteenth Century Until the 1880s. — University of California Press, 1998.
17. *Waltz S. E.* Human Rights and Reform: Changing the Face of North African Politics. — University of California Press, 1995.
18. *Tully D.* Labor and Rainfed Agriculture in West Asia and North Africa. — Springer Science & Business Media, 2012.
19. *Sayigh Y. A.* The Economies of the Arab World (RLE Economy of the Middle East): Development Since 1945. — Routledge, 2014.
20. *Kirk M.* Collective Action, Property Rights, and Devolution of Rangeland Management: Selected Examples from Africa and Asia. ICARDA. 2000.
21. *Kelly S., Walker C., Dizard J.* Countries at the Crossroads: A Survey of Democratic Governance. — Rowman & Littlefield, 2008.

*Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.*

### LAND TENURE SYSTEMS IN THE MAGHREB

**KRASOV Oleg Igorevich** — Doctor of Law, Professor at the Lomonosov Moscow State University  
krasovoi@rambler.ru  
119991, Russia, Moscow, Leninskie Gory, 1.

**Review.** *The article is devoted to the analysis of historical features of formation of land tenure systems in the Maghreb. It is shown that in the historical aspect, the land tenure system in the Maghreb has undergone changes. They depended on the kind of civilization existing in these countries, and were influenced by religious factors and colonial rule.*

*The author considers the legal aspects of land tenure issues in the Democratic Republic of Algeria, Libya, the Kingdom of Morocco, the Republic of Tunisia, the Islamic Republic of Mauritania.*

*The article shows that the pre-colonial Algeria was largely peasant society, the land formed the basis of property relations. According to legal and customary rights the tenure were divided into six different categories: mulk, arsh or sabega, habus, beylik orazel, mokhzen and muwat.*

*The legal system of Libya has been formed under the influence of Ottoman law, French, Italian civil law, the Egyptian Civil Code and, in addition, the rules of Islamic law and customary law are used. During the period of Ottoman rule in Tripolitania, Cyrenaica and Fezzani - historic regions of Libya, there were various types of land tenure.*

*There existed five main types of land possession in Morocco. The distribution of land in Morocco after independence depended mainly on political events in the country.*

*Tunisia was the first country in the Maghreb, which implemented Western-style reforms, because it was subjected to foreign influences.*

**Keywords:** *land tenure, the Maghreb, Algeria, Libya, the Kingdom of Morocco, Tunisia, the Islamic Republic of Mauritania.*

## ГАРАНТИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИЛИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы реализации принципов земельного права, обеспечивающих гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с пользованием недрами. Обоснована взаимосвязь правовых институтов предоставления земельных участков с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Актуальность обеспечения гарантии прав на землю связана с существованием огромного количества земельных участков, которые не прошли государственный кадастровый учет или которые в силу закона считаются ранее учтенными, но их границы не установлены в соответствии действующим законодательством, в том числе если сведения о координатах характерных точек их границ не занесены в государственный кадастр недвижимости, а также земельные участки, данные о которых в части отнесения к землям той или иной категории земель отсутствуют.

Акцентируется внимание на выявление правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, права которых могут быть затронуты при выдаче разрешения на использование земельного участка без его предоставления и при установлении сервитута для проведения работ, связанных с пользованием недрами, в связи с включением в Земельный кодекс РФ новых глав V.1—V.6 и VII.1.

Новые нормы Земельного кодекса РФ применительно к защите прав на земельные участки, находящиеся в частной собственности, позволяют вновь обратиться к смыслу норм п. 2 ст. 214 Гражданского кодекса РФ и п. 1 ст. 16 Земельного кодекса РФ о государственной собственности на землю при образовании и распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, а также при возникновении споров о границах земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности.

Показан дисбаланс публичных и частных интересов в новых нормах земельного законодательства, предусматривающих установление сервитута для ведения работ, связанных с пользованием недрами, или использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута.

© Волков Г. А., 2016

\* Волков Геннадий Александрович, доктор юридических наук, профессор МГУ имени М.В. Ломоносова gennadiv@mail.ru  
119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1

**Ключевые слова:** принципы земельного права, гарантии прав на землю, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, условия изъятия, предоставление земельных участков, пользование недрами.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.203-211

Важнейшими принципами земельного законодательства, обеспечивающими гарантии прав граждан и юридических лиц на землю, баланс публичных и частных интересов, часто применяемыми на практике в целях толкования правовых норм<sup>1</sup>, являются принципы участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю (пп. 4 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ) и сочетания интересов общества и законных интересов граждан (пп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ)<sup>2</sup>.

Развитие этих принципов реализовано также в новых главах V.1—V.6 и VII.1, которыми Земельный кодекс РФ был дополнен на основании федеральных законов от 23.06.2014 № 171-ФЗ и от 31.12.2014 № 499-ФЗ<sup>3</sup>.

Вместе с тем обоснованное усиление гарантий прав граждан и юридических лиц на землю, в том числе при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в некоторых случаях несоразмерно ослаблению этих гарантий в введенных случаях использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута.

В настоящее время более 90 % земель на территории России находится в государственной и муниципальной собственности<sup>4</sup>.

В то же время существует огромное количество земельных участков, которые не прошли государственный кадастровый учет или в силу

закона считаются ранее учтенными, но границы которых не установлены в соответствии с действующим законодательством, в том числе если сведения о координатах характерных точек их границ не занесены в государственный кадастр недвижимости, а также земельные участки, данные о которых в части отнесения к землям той или иной категории земель отсутствуют.

Чтобы в этом убедиться, достаточно взглянуть на публичную кадастровую карту<sup>5</sup>. Даже в Москве имеется значительное количество таких ранее учтенных земельных участков без установленных границ. Особое место в числе таких земельных участков по России занимают лесные участки, особо охраняемые природные территории, сельскохозяйственные угодья бывших колхозов и совхозов, земли общего пользования садоводческих, дачных и иных некоммерческих объединений граждан.

Так, по заключению Счетной палаты РФ в части исполнения подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006—2012 годы)» федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002—2008 годы)», система государственного кадастрового учета объектов недвижимости на всей территории России не создана. Инвентаризация и включение сведений в ГКН о ранее учтенных земельных участках не проводились. Работы по переносу

<sup>1</sup> См., например: постановление Президиума ВАС РФ от 14.09.2010 № 4224/10 по делу № А76-4758/2009-63-92 // Вестник ВАС РФ. 2010. № 11.

<sup>2</sup> См. подробнее: Волков Г. А. Принципы земельного права России. М.: Городец, 2005. 336 с.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377; Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 52.

<sup>4</sup> Справочник Земельный фонд Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года: справочник. М., 2013. С. 235 // URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.10.2015 г.).

<sup>5</sup> URL: <http://maps.rosreestr.ru/portal/>.

сведений из водного, лесного и других природно-ресурсных кадастров и реестров в ГКН не осуществлялись<sup>6</sup>.

По результатам проверки реализации той же подпрограммы, обнародованной 25.06.2013<sup>7</sup>, Коллегия Счетной палаты РФ пришла к выводу, что в полной мере не достигнута ни одна из целей, предусмотренных паспортом подпрограммы. Система государственного кадастрового учета объектов недвижимости на всей территории Российской Федерации, включая внедрение на территории Российской Федерации автоматизированной информационной системы государственного кадастра недвижимости (АИС ГКН), наполненная сведениями об объектах недвижимости и являющаяся источником информации для формирования налоговой базы, не создана.

На заседании Государственного совета 04.10.2013 по вопросу о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов Президентом РФ была дана оценка исполнения указанной подпрограммы: «У нас семь лет шла программа по созданию объектов недвижимости: с 2006 по 2012 год. Израсходовано 42 миллиарда народных денег. Сегодня программа завершена, а система кадастрового учета недвижимости так и не доведена до ума»<sup>8</sup>.

В связи с этим важнейшей гарантией прав на земельные участки, которой ранее не было предусмотрено, стало выявление правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, права которых могут быть затронуты изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

В главе VII.1 Земельного кодекса РФ содержатся правовые нормы, предусматривающие детальное выявление собственников и других правообладателей земельных участков, подлежащих изъятию, детальную проверку, не находятся ли земельные участки, в отношении которых заявлено ходатайство об изъятии, в государственной или муниципальной собственности, не обременены ли они правами третьих лиц, не находятся ли на них объекты недви-

жимого имущества, являющиеся частной собственностью или находящиеся в пользовании третьих лиц, в том числе если границы предполагаемых к изъятию земельных участков не установлены в соответствии с действующим законодательством.

Так, при отсутствии сведений в ЕГРП о правах на земельные участки, подлежащие изъятию, и о зарегистрированных правах на расположенные на таких земельных участках объекты недвижимого имущества уполномоченные органы исполнительной власти или орган местного самоуправления *не менее чем за 60 дней до принятия решения* об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд *обязаны* (ст. 56.5 Земельного кодекса РФ):

- запросить сведения об имеющихся правах на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества, подлежащие изъятию, *в архивах, органах государственной власти, органах местного самоуправления, в распоряжении которых могут находиться указанные сведения, а также у предполагаемых правообладателей изымаемых земельных участков или иных объектов недвижимого имущества;*
- обеспечить *опубликование* в установленном порядке *сообщения* о планируемом изъятии;
- обеспечить *размещение на официальном сайте* уполномоченного на изъятие органа исполнительной власти или органа местного самоуправления *и официальном сайте* муниципального образования по месту нахождения земельного участка в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» *сообщения* о планируемом изъятии земельных участков;
- обеспечить *размещение сообщения* о планируемом изъятии земельных участков по месту их нахождения *на информационном сайте* с соблюдением требований к составу такой информации.

В случае если правообладатели изымаемой недвижимости *не были выявлены*, уполномоченный орган исполнительной власти или

<sup>6</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на Отчет об исполнении федерального бюджета за 2010 год (утверждено Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 29 августа 2011 г. № 40К (807)). М., 2011. С. 246—247 // URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/subsequent-control/zakl-2010.pdf> (дата обращения: 01.10.2015).

<sup>7</sup> URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/443](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/443) (дата обращения: 01.10.2015).

<sup>8</sup> URL: [http://state.kremlin.ru/state\\_council/19359](http://state.kremlin.ru/state_council/19359) (дата обращения: 2013).

орган местного самоуправления *обращаются в суд с заявлением о признании права собственности* Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на объекты недвижимого имущества, расположенные на земельных участках, подлежащих изъятию для государственных или муниципальных нужд, *независимо от того, были ли такие объекты недвижимого имущества поставлены на учет в качестве бесхозяйной недвижимой вещи.*

Даже если правообладатели изымаемой недвижимости не были выявлены при проверке, они имеют право требовать соответствующее возмещение.

Согласно пп. 2 п. 7 ст. 56.6 ЗК РФ, *решение об изъятии не может быть принято* в случае, если земельные участки находятся в государственной или муниципальной собственности, не обременены правами третьих лиц и на таких земельных участках отсутствуют объекты недвижимого имущества, являющиеся частной собственностью или находящиеся в пользовании третьих лиц.

По сути, эти нормы закона во взаимосвязи с положениями отмененного п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и новой ст. 3.3, включенной на основании Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», применительно к защите прав на земельные участки, находящиеся в частной собственности, при образовании и распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, а также при возникновении споров о границах земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, позволяют вновь обратиться к смыслу норм п. 2 ст. 214 ГК РФ и п. 1 ст. 16 ЗК РФ о государственной собственности на землю до ее разграничения.

Принципиальным является вопрос: если граница земельного участка не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства, признаваемого в силу ч. 1 ст. 45 Федерального закона «О государственном када-

стре недвижимости» «ранее учтенным объектом недвижимости», в том числе если сведения о нем не занесены в государственный кадастр недвижимости, как должен быть решен спор о правах на этот земельный участок, в том числе спор о его границах, являющихся смежными с землями, находящимися в государственной или муниципальной собственности?

Новые положения Земельного кодекса РФ явно изменяют правовые позиции, выраженные в решении Высшего Арбитражного Суда РФ от 31.05.2013 № ВАС-894/13 (далее — Решение № ВАС-894/13).

Так, в Решении № ВАС-894/13 (с. 20) в результате толкования в том числе ч. 3 ст. 1, п. 1 и 2 ч. 2 ст. 26, ч. 7 ст. 38 и ч. 1 и 2 ст. 45 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» делается вывод о несоответствии нормам законодательства утверждения заявителей, что «при наличии проектов внутрихозяйственного землеустройства, а также иных документов, в которых границы ранее учтенных участков были определены только в виде графического отображения на чертеже (плане), в том числе фрагмента дежурной кадастровой карты с графическим пунктирным отображением участка, границы таких участков считаются установленными», т.е. по смыслу данного решения такие ранее учтенные земельные участки, границы которых были определены в виде графического отображения в материалах землеустройства (в землеустроительной документации), документах государственного земельного кадастра, не имеют установленных границ.

Также в Решении № ВАС-894/13 (с. 21) в результате толкования тех же норм содержится вывод, что «в Законе о кадастре отсутствуют нормы, обязывающие органы кадастрового учета при осуществлении кадастровых процедур запрашивать в государственном фонде данных соответствующую документацию и осуществлять проверку представленных на кадастровый учет сведений и документов об объекте недвижимости на соответствие землеустроительной документации и документам государственного земельного кадастра». Из этого вывода следует, что орган кадастрового учета при осуществлении кадастровых процедур запрашивает в государственном фонде данных соответствующую документацию и осуществляет проверку представленных на

<sup>9</sup> Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

кадастровый учет сведений и документов об объекте недвижимости на соответствие землеустроительной документации и документам государственного земельного кадастра только по своему усмотрению.

Напротив, по смыслу приведенных новых положений Земельного кодекса РФ, а также его новой главы V.1 «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», *образование и предоставление земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, может быть осуществлено лишь при условии проведения проверки, аналогичной той, которая проводится при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.*

Следует иметь в виду, что при отсутствии сведений о земельных участках в государственном кадастре недвижимости, а в ЕГРП — о правообладателях земельных участков правовой институт предоставления земельных участков сопряжен с правовым институтом изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в части обеспечения гарантий и защиты прав на земельные участки.

Поскольку в случае изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд проверка обязательна для выявления их собственников и других правообладателей, вне зависимости, есть ли сведения обо всех правообладателях или нет, то при предоставлении земельных участков, находящихся предположительно в государственной неразграниченной собственности, в отсутствие сведений о земельных участках в государственном кадастре недвижимости и в ЕГРП о возможных правообладателях земельных участков, границы которых могут пересекаться с образуемыми земельными участками, должна быть проведена аналогичная проверка для исключения необходимости осуществления процедуры изъятия.

Другими словами, учитывая действие приведенных принципов земельного законодательства, при отсутствии сведений (в том числе полных идентифицирующих сведений) о земельных участках в государственном кадастре недвижимости и в ЕГРП о возможных их правообладателях, границы которых могут пересекаться с образуемыми предоставляемыми земельными участками (или границы которых уточняются), гарантии прав на землю при предоставлении земельных участков должны быть тождественны тем гарантиям, которые предус-

мотрены при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Вместе с тем введенные новые положения Земельного кодекса РФ о предоставлении или об использовании земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для проведения работ, связанных с пользованием недрами, не вполне соответствуют этим принципам.

Так, согласно пп. 20 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, для проведения работ, связанных с пользованием недрами, земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, *предоставляется недропользователю путем заключения договора аренды без проведения торгов.*

По правилам пп. 2—5 п. 1 ст. 39.14 ЗК РФ предоставление образуемого земельного участка (или границы которого подлежат уточнению) включает предварительное согласование предоставления земельного участка, выполнение кадастровых работ, осуществление государственного кадастрового учета образованного земельного участка (или в связи с уточнением его границ).

Однако в настоящее время выполнение этих процедур не обеспечивает гарантий и эффективной защиты прав на земельные участки, о чем свидетельствуют многочисленные судебные споры, а также правовые позиции, выраженные в Решении № ВАС-894/13.

О чисто формальном характере проверки при предварительном согласовании предоставления земельного участка и при осуществлении государственного кадастрового учета образованного земельного участка (или в связи с уточнением его границ) свидетельствует Перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 12.01.2015 № 19 (далее — Перечень).

В подпункте 46 данного Перечня среди документов, которые оформляются в порядке межведомственного информационного взаимодействия, значатся кадастровый паспорт испрашиваемого земельного участка либо кадастровая выписка об испрашиваемом земельном участке, выписка из ЕГРП о правах на приобретаемый земельный участок или уведомление об отсутствии в ЕГРП запрашиваемых сведений о зарегистрированных правах на указанный земельный участок. Понятно, что, исходя из данного Перечня, никто их упол-

номоченных органов, в том числе орган кадастрового учета «в порядке межведомственного информационного взаимодействия», в большинстве случаев не будет запрашивать сведения об имеющихся правах на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества в архивах, органах государственной власти, органах местного самоуправления, в распоряжении которых могут находиться указанные сведения, а также у предполагаемых правообладателей земельных участков или иных объектов недвижимого имущества, как это предусмотрено в п. 1 ст. 56.5 ЗК РФ.

Следствием этого в случае образования земельного участка или уточнения его границ уполномоченный орган кадастрового учета будет руководствоваться только сведениями ГКН, по своему усмотрению может выявить, а может не выявить пересечение границ вновь образованного земельного участка (или с уточненными границами) с границами других ранее учтенных земельных участков, сведения о местоположении границ которых отсутствуют в государственном кадастре недвижимости, в том числе в виде координат характерных точек (ХУ), что является объективной и субъективной причинами наложений на другие ранее учтенные земельные участки, нарушений прав их правообладателей, возникновения многочисленных споров, обусловленных несовершенством правовых норм, наличием широких дискреционных полномочий органов кадастрового учета.

Не способствуют целям обеспечения гарантий прав на землю и нормы законодательства о недрах.

Так, согласно п. 4 ст. 12 Закона РФ «О недрах» лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать, в частности, указание границ территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами.

Каким образом определяются границы земельного участка для ведения работ, связанных с использованием недрами, законодательство о недрах умалчивает.

Так, в п. 4 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденно постановление Верховного Совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1 (с изм., внесенным Федеральным законом от 26.06.2007 № 118-ФЗ)<sup>10</sup>,

дана лишь отсылка к земельному законодательству в части порядка и условий предоставления соответствующих земельных участков.

Не решен этот вопрос и в ст. 25.1 Закона РФ «О недрах», в которой установлена взаимосвязь между получением лицензии на пользование недрами и предоставлением земельного участка: «земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности и необходимый для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения указанных работ».

Более того, законодательство о недрах допускает изменение границ земельного участка в случае уточнения границ горного отвода.

В соответствии с абз. 3 ст. 7 Закона РФ «О недрах» предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта выполнения работ, связанных с использованием недрами, получения положительного заключения государственной экспертизы и согласования указанного проекта в соответствии со ст. 23.2 Закона «О недрах» орган государственного горного надзора или в случаях, установленных Правительством РФ, орган исполнительной власти субъекта РФ (относительно участков недр местного значения) оформляет документы, которые удостоверяют уточненные границы горного отвода (горноотводный акт и графические приложения), и включаются в лицензию в качестве ее неотъемлемой составной части.

Схожее положение имеется в п. 13.1 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, в котором установлено, что в тех случаях, когда пользование недрами связано с повышенной опасностью для жизни и здоровья людей, работающих или проживающих в зоне ведения работ, связанных с использованием недрами, значительным экологическим риском в процессе пользования недрами, в лицензии предусматриваются два этапа.

На первом этапе в установленный в лицензии срок ее владелец ведет подготовку проекта использования недр и его согласование с соответствующими органами с целью определения

<sup>10</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1917.

соответствия разработанного проекта стандартам (нормам, правилам) по безопасному ведению работ и экологической безопасности. При необходимости производится уточнение границ горного отвода и земельного участка.

На втором этапе осуществляется реализация согласованного проекта в соответствии с условиями лицензии. Проведение работ, связанных с использованием недр, до согласования проекта запрещается.

Соответственно, вопрос, каким образом производится выявление правообладателей смежных, считающихся «ранее учтенными», земельных участков, учет их прав и охраняемых законом интересов в случае отсутствия полной идентифицирующей информации в государственном кадастре недвижимости и в ЕГРП при «уточнении» границ земельного участка, предоставленного для проведения работ, связанных с использованием недр, в законодательстве не решен.

Вместе с тем этот вопрос в отношении земель обороны, безопасности, особо охраняемых природных территорий федерального значения, особо охраняемых природных территорий регионального значения, применительно к границам акватории — внутренних морских вод Российской Федерации, территориального моря Российской Федерации или континентального шельфа Российской Федерации — *решается путем согласования* изменения границ земельного участка или акватории с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласно п. 19 Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование, утвержденного постановлением Правительства РФ от 03.05.2012 № 429<sup>11</sup>.

Еще больший дисбаланс публичных и частных интересов имеется в новых нормах земельного законодательства, предусматривающих установление сервитута для ведения работ, связанных с использованием недр, или использование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута.

Так, в ст. 39.23 ЗК РФ предусмотрено, что соглашение об установлении *сервитута* в отношении земельного участка, находящегося

в государственной или муниципальной собственности, заключается в случаях, установленных гражданским законодательством, данным Кодексом, другими федеральными законами, в частности в случае ведения работ, связанных с использованием недр.

При этом в п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ *не установлена необходимость* проведения работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о *части земельного участка*, в отношении которой устанавливается данный сервитут, без государственного кадастрового учета указанной части земельного участка и без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением данного сервитута, а согласно п. 1 ст. 39.26 ЗК РФ *не требуется* приложение к соглашению об установлении сервитута *схемы границ сервитута на кадастровом плане территории в отношении всего* земельного участка.

Учитывая, что в настоящее время предоставленные в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду государственным или муниципальным унитарным предприятиям, государственным или муниципальным учреждениям земельные участки часто не имеют установленных в соответствии с действующим законодательством границ, заключение соглашений об установлении сервитута на весь участок или его часть может существенно нарушить права и охраняемые законом интересы правообладателей смежных земельных участков, границы которых также не установлены в соответствии с действующим законодательством.

Каких-либо процедур выявления правообладателей таких земельных участков ст. 39.28 ЗК РФ не содержит.

Не менее демонстративна ст. 39.33 ЗК РФ. В ней и в ст. 25.1 Закона РФ «О недрах» предусмотрены случаи и основания для использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута. К такому случаю относится, например, использование земельного участка для осуществления *геологического изучения недр*, которое может включать поиск и оценку месторождений полезных ископаемых.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2445.

По правилам пп. 3 п. 1 ст. 39.4 ЗК РФ *разрешение* на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, *выдается* в целях осуществления геологического изучения недр *на срок действия соответствующей лицензии*.

Поиск и оценка месторождений полезных ископаемых проводится в том числе путем бурения скважин. Скважину как сооружение и горные отходы очень сложно убрать после завершения геологического изучения.

В подпункте «в» п. 9 Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244, установлено, что *решение об отказе в выдаче разрешения* принимается, в частности, в случае, если земельный участок, на использование которого испрашивается разрешение, предоставлен физическому или юридическому лицу. Вместе с тем в этих Правилах отсутствуют какие-либо процедуры выявления правообладателей земельных участков, границы которых не установлены в соответствии с действующим законодательством.

Наибольшему риску подвергаются правообладатели земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, т.е. представители агробизнеса, т.к. именно такие земельные участки являются «объектом охоты» для геологического изучения, в том числе для поиска и оценки общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения.

Более того, в законодательстве нет каких-либо требований о необходимости оценки и соотнесения экономического эффекта, полученного от возможной добычи общераспространенных полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения, с возможным причинением им вреда, прежде всего сельскохозяйственным угодьям, ущерб сельскохозяйственным производителям.

В условиях отсутствия в государственном кадастре недвижимости точных сведений о границах категорий земель, о границах земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения норма п. 2 ст. 103 ЗК РФ, допускающая использование земель запаса без перевода их в другую категорию для выполнения работ, связанных с использованием недр на таких землях, вносит правовую неопреде-

ленность, являющуюся основой для злоупотреблений.

Кроме того, согласно ст. 18 Закона РФ «О недрах» участки недр местного значения предоставляются в пользование для *геологического изучения общераспространенных полезных ископаемых*, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых или для осуществления по совмещенной лицензии их геологического изучения, разведки и добычи, для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод, для добычи подземных вод или для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Соответственно, проведение работ по геологическому изучению общераспространенных полезных ископаемых может привести к получению лицензии на их разведку и добычу или к дальнейшему осуществлению работ по разведке и добыче общераспространенных полезных ископаемых по совмещенной лицензии.

Однако по правилам пп. 3 п. 2 ст. 56.3 ЗК РФ принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд может быть обосновано лицензией на пользование недрами (в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недр, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователя).

Следовательно, выдача лицензии на пользование недрами для геологического изучения общераспространенных полезных ископаемых может привести к изъятию земельного участка для государственных или муниципальных нужд, а в случае совмещенной лицензии — к безусловному изъятию.

Однако, как было рассмотрено ранее, важнейшей гарантией прав на землю в случае изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд является обязательное выявление правообладателей земельных участков, в том числе расположенных на них объектов недвижимого имущества, которые подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд (ст. 56.5 ЗК РФ).

Таким образом, согласно принципам участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций

в решении вопросов, касающихся их прав на землю, сочетания интересов общества и законных интересов граждан, необходимо выявление правообладателя земельного участка при выдаче разрешения на использование земельного участка без его предоставления и при установлении сервитута для проведения работ, связанных с использованием недр.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Волков Г. А. Принципы земельного права России. — М., 2005.

*Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.*

### GUARANTEES OF RIGHTS TO LAND IN THE PROVISION OR USE OF LAND FOR THE WORKS RELATED TO THE USE OF SUBSOIL

**VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich** — Doctor of Law, Professor at the Lomonosov Moscow State University  
gennadiv@mail.ru  
119991, Russia, Moscow, Leninskie Gory, 1.

**Review.** *The article deals with the problem of implementation of the principles of land law, providing security of tenure in the provision or use of land for the works related to the use of subsoil. It is proved that legal institutions of land and the seizure of land for state or municipal needs are interrelated.*

*The urgency of ensuring security of tenure is linked to the existence of a huge amount of land, which have not passed the state cadastral registration, or which, by operation of law, are deemed previously recorded, but the boundaries are not set according to the current legislation, including the cases when the information about the coordinates of the characteristic points of their borders are not recorded in the State Real Estate Cadastre state and the land plots which lack the data concerning reference to the lands of a particular category.*

*The attention is focused on the identification of holders of land with real property located thereon, the rights for which may be affected, with a permit to use the land without providing it, and easement for works related to subsoil use, in connection with the inclusion of the Land Code Russian new chapters V.1-V.6 and VII.1.*

*The new rules of the Land Code of the Russian Federation with regard to the protection of rights to land plots in private property, allow us to look at the norms of Art. 214, paragraph 2 of the Civil Code and Art. 16, paragraph 1 of the Land Code of the Russian Federation on the state ownership of land in the formation and disposal of land plots whose state ownership is not delimited, as well as in the event of disputes about the boundaries of land plots owned by the Russian Federation, the constituent unit of the Russian Federation or in the municipal ownership.*

*The article shows the imbalance of public and private interests in the new rules of the land legislation, providing the establishment of easement for conducting works related to subsoil use, or the use of land owned by the state or municipal property, without provision of land and easement.*

**Keywords:** *principles of land rights, security of tenure, the withdrawal of land plots for state or municipal needs, withdrawal conditions, the provision of land, subsoil use*

## BIBLIOGRAPHY

1. Volkov G. A. Principles of Land Law in Russia. — Moscow, 2005.

# ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Х. У. Белхароев\*

## ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Аннотация.** В статье исследуются отечественные и международные правовые акты, раскрываются проблемы формирования эффективного механизма правового регулирования по обеспечению продовольственной безопасности РФ. Установлено, что проблемы агропромышленного комплекса должны выявляться комплексно и рассматриваться в период разработки и реализации государственных программ развития сельского хозяйства, с устранением всех препятствий, мешающих производству, переработке и распределению продуктов питания.

Раскрыты пробелы в законодательстве по нейтрализации внутренних и внешних реальных угроз продовольственной безопасности России: резкого роста цен на продовольствие; заполнения рынка импортными продуктами; ажиотажного спроса населения; сокращения объемов среднелюдиного потребления; нарушения норм качества и безопасности продовольственной продукции; роста продовольственной автаркии регионов. Определено, что при определении мер правового регулирования проблем в сфере продовольственного обеспечения, правовых средств нейтрализации угроз продовольственную безопасность следует рассматривать как фактор нормативного правового поддержания национальной безопасности в ее внутреннем и внешнем состоянии.

Выявлены жизненно важные интересы личности, общества и государства: наличие достаточного объема продовольственных ресурсов; экономическая и физическая доступность продовольствия; качество и безопасность поставляемого на рынок продовольствия.

Исследованы основные причины относительно медленного развития отрасли сельского хозяйства: низкие темпы структурно-технологической модернизации отрасли; обновления основных производственных фондов; дефицит квалифицированных кадров, вызванный низким уровнем и качеством жизни в сельской местности; недостаточная правовая определенность в вопросе оборота земель сельскохозяйственного назначения; сокращение наиболее ценных пахотных земель; вывод земель из сельскохозяйственного оборота; рост долговых обязательств сельскохозяйственных товаропроизводителей; отсутствие средств для технического и технологического перевооружения сельскохозяйственного производства.

Рекомендовано с учетом требований ВТО, Таможенного союза ЕАЭС скорректировать внутреннюю и внешнюю экономическую политику государства в области агропромышленного комплекса для бесперебойного обеспечения населения продовольствием. Внести

© Белхароев Х. У., 2016

\* Белхароев Хаджимурад Уматгиреевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Департамента Минобороны России

x101010x @yandex.ru

119160, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 19

*изменения иц дополнения в федеральные законы «О развитии сельского хозяйства», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», разработать и принять федеральный закон «О продовольственной безопасности Российской Федерации». Рассмотреть возможность внесения дополнений и изменений в Таможенный и Налоговый кодексы РФ с целью применения тарифной квоты на товары, поступающие из других стран.*

**Ключевые слова:** закон, безопасность, продовольственная безопасность, интересы, обеспечение, управление, производство, резерв, субсидии, дотации, льготы, совершенствование.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.212-224**

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека любой человек вне зависимости от социального статуса имеет право на достойный уровень жизни, включая социальное обслуживание, медицинский уход, обеспечение жильем, предметами гардероба, качественной и безопасной пищей, необходимой для активной жизнедеятельности, поддержания здоровья и материального достатка семьи. Прорекламировано право оказания социальной помощи в случаях старости, болезни, безработицы, вдовства, инвалидности и в иных жизненных обстоятельствах. Особое внимание указанный документ уделяет материнству и детству<sup>1</sup>.

В декларации указывается, что питание является фундаментальным правом человека, необходимым для существования и поддержания надлежащего уровня жизнедеятельности и здоровья.

Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах<sup>2</sup> государствам вменяется в обязанность обеспечение фундаментального права, реализация этого права для достижения свободы от недоедания и голода.

Право на продовольственное обеспечение населения закреплено в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>3</sup> и является всеобщей обязанностью и справедливостью, первоочередной целью государства. Оно не подлежит отмене, непосредственно и напрямую связано с жизнью и здоровьем населения. Государство обязано иметь в своем распоряжении способы и методы искоренения голода, а в случае отсутствия мер по предотвращению и искоренению голода международное сообщество имеет право привлечь государство к ответственности за попрание фундаментальных прав своего населения<sup>4</sup>.

В 1996 г. состоялась Всемирная встреча по вопросам продовольственного обеспечения на высшем уровне<sup>5</sup> — крупное совещание руководителей государств и глав правительств по проблемам ликвидации голода. На этой встрече была подписана Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания<sup>6</sup>. В этом документе подтверждены политические позиции государств — необходимость обеспечить

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

<sup>2</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. Вступил в силу 3 января 1976 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

<sup>3</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

<sup>4</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1979 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

<sup>5</sup> World Food Summit, WFS 96/3-Corr.1, Rome, Italy, 1996 (Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности. Рим, 13 ноября 1996 г.).

<sup>6</sup> Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания. Принята 16 ноября 1974 г. Всемирной продовольственной конференцией, созванной в соответствии с Резолюцией 3180 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1973 г. и принятая Резолюцией 3348 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1974 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/>.

продовольственную независимость, искоренить голод, к 2015 г. снизить вдвое количество недоедающих граждан во всем мире и обеспечить доступ к продовольствию для удовлетворения жизненно важных потребностей в питании.

Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания является международным правовым актом универсального характера. В ней указано, что родители и дети имеют полное право быть свободными от недоедания и голода для сохранения своих умственных и физических способностей. Ключевой обязанностью власти является планомерная работа в агропромышленной сфере для повышения производства продуктов питания и справедливого распределения их внутри страны, а также для эффективного взаимодействия между странами.

Указанная Декларация рекомендует правительствам неотлагательно приступить к скоординированным действиям с целью ликвидации голода и заболеваний среди уязвимых и бедных слоев населения. Для обеспечения населения продовольствием правительства обязаны разработать и скоординировать политику в сфере продовольственного обеспечения населения, взаимной интеграции агропромышленных комплексов государств, информационного обмена в отношении потенциала и наличия продовольствия.

Проблемы агропромышленного комплекса должны решаться и рассматриваться в период разработки и реализации государственных программ развития сельского хозяйства, с устранением всех препятствий, мешающих производству, переработке и распределению продуктов питания.

Продовольственная независимость страны на межгосударственном уровне определяется по стандарту ФАО (Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций), в котором подсчитывается 2-месячный запас зерна, переходящий для потребления после получения нового урожая (17 % годового потребления). На межгосударственном уровне сформирована правовая база по обеспечению населения продовольствием для поддержания активной жизнедеятельности и сохранения здоровья населения, которая реализуется в законодательстве отдельных государств.

В изучении содержания нормативных правовых актов в сфере продовольственной безопасности на первый план должны выступать жизненно важные интересы как личности, так и общества в целом. Такими интересами в нашей стране являются: наличие достаточного объема продовольственных ресурсов; экономическая и физическая доступность продовольствия; качество и безопасность поставляемого на рынок продовольствия.

Жизненные потребности и названные интересы людей защищены правовыми средствами, которые составляют систему российского законодательства в области продовольственного обеспечения.

Учитывая особую чувствительность аграрного сектора экономики к импорту, внешнеэкономическая политика государства в области АПК должна быть постоянно направлена на поддержку отечественного рынка сельскохозяйственной продукции и продовольствия. В целях формирования конкурентоспособного и стабильного развивающегося аграрного комплекса нужна селективная политика защиты эффективно развивающихся отечественных аграрно-промышленных предприятий. С учетом ответных санкций, введенных Российской Федерацией в целях защиты национальных интересов<sup>7</sup>, возможно улучшение ситуации с мясом за счет развития быстро восстанавливаемых отраслей животноводства — птицеводства и свиноводства. На базе излишков зерна есть возможность стимулировать рост производства свинины и мяса птицы и увеличивать продуктивность всех видов скота и птицы. Для этого необходимо снизить издержки за счет льготного субсидирования некоторых видов энергетических затрат в животноводстве, в частности затрат на электроэнергию и газ. Целесообразно также ограничить импорт мяса и мясопродуктов путем квотирования (лучше тарифного) и введения компенсационных пошлин и стимулировать потребительский спрос на продукты питания для низкооплачиваемых слоев населения, увеличив для этих целей специальные трансферты на выплату пенсий, пособий и заработную плату работников бюджетной сферы. Для изменения соотношения производства сахара белого из сахарной свеклы и сахара-сырца необходимо повысить уро-

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 32. Ст. 4470.

вень рентабельности производства сахарной свеклы и провести модернизацию перерабатывающих заводов.

Система продовольственной безопасности России должна быть готова к предупреждению и ликвидации угроз, связанных с нарушением обеспечения населения продовольствием при природных и техногенных катастрофах, за счет поставок из резерва стратегических запасов государства. Но за годы реформ размеры этого резерва значительно сократились.

Крайне остро стоит вопрос доступности продовольствия, значительно сократилось потребление основных продуктов питания населением на периферии, ухудшилась структура питания и сбалансированность по качественным компонентам. В целом по стране уменьшилось даже общее энергетическое содержание суточного пищевого рациона. Особенно необходимо учитывать калорийность питания при формировании качественного состава пищевого рациона. Резкое падение уровня доходов населения привело к падению спроса и потребления белковосодержащих продуктов питания. Переориентация населения страны на менее дорогие продукты питания, естественно, влияет на качество питания.

В 1990 г., например, особенно резко сократилось потребление продуктов животного происхождения. Потребление на душу населения мяса и мясопродуктов (в переводе на мясо) уменьшилось с 75 до 50 кг, или на 40 % (в настоящее время ситуация не изменилась), молока и молочных продуктов — с 386 до 215 кг (на 45 %), рыбы и рыбопродуктов — с 20,3 до 9,9 кг (на 51 %) и яиц — с 297 до 222 штук, или на 25 %. В целом в 1990 г. в общей калорийности суточного рациона питания удельный вес продуктов животного происхождения снизился с 35,9 % до 25—26 %. В целом потребление мяса сократилось в 1,8 раза, молока — в 1,7 раза<sup>8</sup>.

Резко усилилась дифференциация по разным группам населения, что является неизбежным результатом неоправданно глубокой дифференциации и даже поляризации доходов. Наиболее осязаемым, практически понятным и доступным для использования является сравнение доходов и внутренних ресурсов производ-

ства сельскохозяйственной продукции домохозяйств с учетом установленного прожиточного минимума. Важным основанием для оценки обеспечения населения продовольствием является прожиточный минимум, который служит практическим направлением и ориентиром государства в политике по социальному обеспечению малоимущей части населения<sup>9</sup>.

Обеспечение населения продовольствием является важным показателем социального государства. Полунищенские доходы малоимущих людей прямо влияют на уровень и структуру питания. Население с мизерными доходами употребляют менее ценные продукты питания. Калорийность дневного рациона потребления в хозяйствах с доходами ниже прожиточного минимума составляла 1 666 ккал при средней калорийности 2 394 ккал. В этих хозяйствах в расчете на человека потреблялось 26,5 кг мяса и мясопродуктов, в то время как в среднем по всем домохозяйствам — около 50 кг, молочных продуктов соответственно 126 и 199 кг, рыбопродуктов — 8,4 и 13,9 кг, сахара и кондитерских изделий — 18,7 и 30,1 кг, яиц — 135 и 202 шт. Важно отметить, что в семьях с доходами ниже прожиточного минимума потреблялось меньше даже хлеба и картофеля. По хлебу и хлебопродуктам — соответственно 85,5 и 109 кг, по картофелю — 74 и 93 кг. Это означает, что при мизерных доходах таким семьям недоступны в полной мере даже названные традиционные и относительно дешевые продукты, они не имеют возможности приобрести их в достатке. Непосредственная зависимость скудного уровня и качества питания от низких доходов малоимущих людей подтверждается также и материалами социологического обследования.

В малоимущих группах домохозяйств расходы на питание в расчете на человека в 5—6 раз ниже, чем в обеспеченных группах населения. Но и при таком низком абсолютном размере затрат на питание они составляют около 70 % всех потребительских расходов при средних по всему населению 47—52 %. При этом на покупку хлеба и хлебобулочных изделий шло 14 % всех расходов на продовольствие (в среднем — около 8,0 %). Рацион продовольственного пайка у малоимущей части населения беден на бел-

<sup>8</sup> Емельянов А. М. Об итогах исследований по проекту «Анализ обеспечения продовольствием населения России». М., 2002. С. 119.

<sup>9</sup> Указ. соч. С. 122.

ковую пищу, этой части населения практически недоступны продукты мясного и рыбного происхождения, а калорийность питания ниже средних статистических данных.

В результате, если Советский Союз по калорийности питания занимал 6-е место в мире, то Россия в конце XX в. — 42-е. Дефицит животных белков составлял 30—40 % от нормативной потребности, а дефицит витаминов и многих микроэлементов достигал 60 %<sup>10</sup>. Эта ситуация на настоящее время не изменилась. По результатам проведенного Институтом питания РАМН обследования о состоянии питания и здоровья, в бедных семьях население всех возрастных групп имеет отклонение от современных норм здорового питания, выражающееся в недостаточном потреблении молока и молочных продуктов, мяса и мясопродуктов, рыбы и рыбопродуктов, овощей, фруктов и растительного масла.

Продовольственная безопасность страны — важный элемент национальной безопасности. Государство, чтобы обеспечить эту безопасность, использует целый арсенал защитных средств, в первую очередь нормативно-правовых.

С нашей же точки зрения, прежде всего должно быть правовое регулирование в сфере продовольственной безопасности. Оно должно быть отлажено как на общенациональном, так и на региональном уровне. Содержание его должно учитывать следующие показатели, сопряженные с важнейшими критериями уровня обеспечения и достижения продовольственной безопасности:

- уровень удовлетворения биологических и физиологических потребностей граждан в основных продуктах питания относительно научно обоснованных медицинских норм прожиточного минимума и рациональных норм питания, дифференцированных по регионам страны с учетом природных, экономических, демографических и иных территориальных особенностей;
- степень энергетической ценности питания с учетом специфики потребления в регионе;
- уровень экономической и физической доступности продуктов питания;
- степень продовольственной независимости;
- продовольственный резерв, с учетом переходящих сезонных запасов.

Уровень обеспечения физиологических и биологических потребностей населения нужно оценивать с использованием научно аргументированных показаний и выводов медицинских исследований по нормам питания достаточного прожиточного минимума. С учетом демографических, природных, национальных, экономических, социальных и других обстоятельств решение проблем продовольственной безопасности регионов вызывает необходимость их классификации, прежде всего нормативно-правового закрепления.

Наиболее точное определение факторов, сказывающихся на специфике потребления населением продуктов питания (социальной и демографической структуры населения, природно-климатических условий, национальных особенностей и местных традиций потребления и др.), показано в Методических рекомендациях по определению потребительской корзины для основных групп населения в целом по Российской Федерации и по субъектам Российской Федерации<sup>11</sup>.

Для удовлетворения федеральных потребностей и потребностей субъектов Российской Федерации в продовольствии осуществляется закупка и поставка продовольствия и аграрного сырья. В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»<sup>12</sup> устанавливаются два уровня формирования заказов на закупку и поставку продовольствия — федеральный и региональный.

Федеральный продовольственный резерв создается с целью удовлетворения нужд в продуктах питания северных районов страны, экологически загрязненных районов, обороны, безопасности, спецпотребителей, Москвы, Санкт-Петербурга и резерва Правительства. Региональный продовольственный резерв создается для обеспечения нужд субъектов России в продовольствии.

Перечень и объем закупок и поставок продовольствия данный Закон не определяет. Региональные фонды формируются ответственным органом региональной власти и комплектуются на основании контрактов с поставщиками и товаропроизводителями всех форм

<sup>10</sup> Каламбет А. П. О продовольственной безопасности. М., 2002.

<sup>11</sup> Безопасность России. Продовольственная безопасность. Разд. 2. М., 2001. С. 258.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303.

собственности как на территории субъекта Российской Федерации, так и за ее пределами. При отсутствии или недостатке продовольствия на территории Российской Федерации Закон предусматривает формирование федерального фонда за ее пределами.

С целью стимулирования поставок и закупок сельскохозяйственной продукции и сырья для нужд государства поставщикам и товаропроизводителям предоставляются: налоговые льготы, субсидии, дотации, льготные кредиты и т.д.

Обеспечение продовольственной безопасности является общей для России и всех ее регионов задачей. Отсюда административно-правовая база для ее решения повсеместно обязательна и одинакова, хотя ее реализация на региональном уровне имеет специфические особенности, которые связаны прежде всего с исторически сложившимся делением регионов России на производящие и потребляющие. Поскольку в законодательстве классификации таких особенностей нет, возьмем на себя смелость раскрыть содержание некоторых из них. К первым относятся регионы Центрально-Черноземного, Северо-Кавказского, Поволжского, часть регионов Центрального, Уральского, Западно-Сибирского и некоторых экономических районов. В них сочетаются такие решающие факторы, как благоприятные для земледелия климатические условия, максимальная обеспеченность сельскохозяйственной землей (за исключением Северо-Кавказского региона). Вторую группу составляют районы Дальневосточного, Северо-Западного, Северного и Восточно-Сибирского направлений, где обеспеченность сельскохозяйственной землей минимальная.

К числу регионов с повышенной потребностью в продовольствии при минимальной обеспеченности собственными ресурсами относятся Московская, Ленинградская и Свердловская области.

Различия в условиях продовольственного обеспечения населения регионов определяются также уровнем его доходов, ценами на местных продовольственных рынках, продуктивностью личного подсобного хозяйства сельских жителей и садово-огороднических участков горожан.

За последние годы на самых разных уровнях проведено немало научно-практических конференций, круглых столов, парламентских

слушаний, научных советов, совещаний по самым актуальным проблемам Севера России. Главный пункт выработанных ими рекомендаций сводится к тому, что федеральным органам государственной власти совместно с руководителями северных регионов и учеными необходимо выработать и утвердить федеральным нормативным правовым актом основы государственной политики в области продовольствия на севере страны.

Развитие и координация специализации агропромышленных комплексов государств — участников СНГ позволили бы увеличить поставки в Российскую Федерацию зерна твердых сортов из Республики Казахстан, мясопродуктов и масла растительного из Украины, овощей и фруктов из Республик Азербайджан, Молдова и Узбекистан.

В 2000 году был принят Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>13</sup>, в соответствии с которым пищевые продукты, ввозимые на территорию Российской Федерации, должны соответствовать нормативным требованиям и документам.

В соответствии со ст. 1 указанного Закона к полномочиям региональных властей относятся:

- реализация и соблюдение единой политики и законодательства Российской Федерации;
- принятие соответствующих региональных законодательных актов;
- разработка и внедрение региональных программ по обеспечению безопасности и качества пищевых продуктов, производимых в регионе;
- лицензирование по обороту некоторых видов продовольственных товаров;
- надзор (контроль) за обеспечением безопасности и качества пищевых продуктов, производимых в регионе, и т.д.

Как видно из содержания полномочий, которыми наделены субъекты РФ, требования к пищевой ценности ввозимых пищевых продуктов, к их безопасности в ветеринарном отношении остаются в сфере федерального государственного регулирования, как и в целом продовольственная политика в части импорта.

Нормативные правовые акты, принятые с 1994 г. и по сей день, не отражают реального положения дел в продовольственной сфере, ориентированы на применение их в благоприятных

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

условиях — без чрезвычайных ситуаций, без нищих и больных, без признания фундаментального права каждого на свободу от голода.

По мнению С. В. Стеценко, «правовые акты, принятые в России, не способствуют продовольственной безопасности страны, не отражают конкретные интересы производителя и потребителя. Основным направлением государственной политики в данной сфере должно быть сокращение импорта продуктов, традиционно производимых отечественными производителями»<sup>14</sup>.

У сельскохозяйственных предприятий в распоряжении находится в настоящее время около 80 % сельскохозяйственных угодий, большая часть которых (более 70 %) приватизирована в форме земельных паев или долей.

Недостаточная правовая определенность в вопросе об обороте земель сельскохозяйственного назначения способствовала сокращению наиболее ценных пахотных земель. Невостребованные земли были частично переведены в земли запаса, частично превратились в залежи. Значительная площадь пашни была выведена из сельскохозяйственного оборота.

Важнейшим направлением деятельности федеральных и региональных органов власти является разработка законодательной базы, обеспечивающей продовольственную безопасность в юридическом плане. Совершенно очевидно, что здесь обозначаются две взаимосвязанных составляющих: законы федеральные и законы субъектов Федерации.

Федеральные законы на основе конституционных норм должны:

- активизировать процесс рыночных преобразований в АПК, сделать их необратимыми;
- обеспечить политические, социальные и экономические условия для искоренения бедности и достижения продовольственной безопасности всех и каждого.

На федеральном уровне разрабатываются рамочные, основополагающие законы, в регионах на основе этих рамочных норматив-

ных актов принимаются законы, учитывающие специфические местные условия, в том числе национальные традиции и обычаи. Все это создаст устойчивую законодательную базу, гарантирующую продовольственную безопасность во всей иерархической системе: государство — субъект Федерации (регион) — семья (домашнее хозяйство) — индивид.

Полномасштабная реализация задач, вытекающих из Земельного кодекса, позволяет придать упорядоченный и системный характер институциональным преобразованиям в АПК.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>15</sup> определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, осуществляет прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности, разработку и применение комплекса оперативных и долгосрочных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления, применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности и правовое регулирование в области обеспечения безопасности.

Федеральные законы от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ<sup>16</sup> и от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ<sup>17</sup> заложили правовые основы для оказания государственной социальной помощи малоимущим гражданам, в том числе и в продовольственной сфере.

В соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ потребительские корзины, разрабатываемые в субъектах Российской Федерации, в установленном порядке проходят экспертизу, совместно с федеральными органами исполнительной власти.

В решении задачи расширения и укрепления материальной и финансовой базы агропромышленного комплекса большую роль играют федеральные законы от 2 декабря

<sup>14</sup> Стеценко С. В. Становление и развитие таможенного законодательства и его роль в государственно-правовом механизме обеспечения продовольственной безопасности России в XIX—XX вв. (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 12.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

1994 г. № 53-ФЗ<sup>18</sup>, от 29 декабря 2006. № 264<sup>19</sup> и от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ<sup>20</sup>.

Принципиальным положением Федерального закона от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ является то, что Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов обязаны ежегодно предусматривать в соответствующих бюджетах средства для формирования региональных продовольственных фондов. Государством должна устанавливаться минимальная шкала цен для закупок продовольствия. Цены устанавливаются с учетом компенсации понесенных расходов, а также предусматривается получение дохода, необходимого для дальнейшего воспроизводства. Товаропроизводителям, поставляющим растениеводческую продукцию для необходимых нужд государства, предусматривается авансовый платеж в размере 50 % от цены, установленной договорами по объемам поставок. Учитывая, что авансирование под закупки продуктов должно стать для сельскохозяйственных товаропроизводителей главным источником покрытия сезонных затрат.

Закон позволяет создать в нашей стране систему государственного продовольственного обеспечения, которая существует во многих странах. Но особенно он актуален для субъектов РФ, которые именно в соответствии с ним работают над созданием региональных производственных фондов. К сожалению, из-за того, что Правительство Российской Федерации не решило ряд принципиальных вопросов, вытекающих из положений Закона, он так и не работает в полном объеме, особенно на федеральном уровне.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264 «О развитии сельского хозяйства»<sup>21</sup> регулирует отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, признанными на основании Закона сельскохозяйственными товаропроизводителями, определяет законодательные основы осуществления и реализации политики государства в области развития аграрной отрасли, по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию

услуг в целях обеспечения населения отечественными продовольственными товарами, сельскохозяйственным сырьем и способствует стабильному развитию регионов. Законодательное регулирование по развитию агропромышленной сферы осуществляется указанным Законом и иными нормативными правовыми актами РФ, правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» определяет основы государственного регулирования торговой деятельности в РФ, обеспечивает единство экономического пространства путем установления требований к организации, осуществлению и развитию торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции. Закон предполагает эквивалентность товарного обмена между городом и селом, обеспечение устойчивости продовольственного рынка при конъюнктурном повышении цен, обеспечение доступности товаров для населения, формирование конкурентной среды, поддержку российских производителей товаров, регулирование торговой деятельности посредством:

- установления требований к ее организации и осуществлению;
- антимонопольного регулирования в этой области;
- информационного обеспечения в этой области;
- государственного контроля (надзора), муниципального контроля в этой области.

Важная задача государства в регулировании продовольственного рынка — его защита от внешней экспансии. Одна из важных целей государства — упорядочение системы государственного кредитования и бюджетного финансирования аграрной сферы.

Нерешенной проблемой, тормозящей развитие аграрной реформы, остается рост долговых обязательств сельскохозяйственных товаропроизводителей и связанное с этим отсутствие средств для технического и техноло-

<sup>18</sup> Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.

<sup>20</sup> Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.

гического перевооружения сельскохозяйственного производства. Долги достигли уровня, при котором сельскохозяйственные предприятия не в состоянии обеспечить эффективное производство.

Необходима программа финансового оздоровления организаций и предприятий агропромышленного комплекса. В рамках этой программы в первую очередь должны быть выполнены намеченные Правительством РФ меры по реструктуризации долгов сельскохозяйственных производителей. Обеспечено не только краткосрочное, но также и долгосрочное льготное кредитование предприятий и организаций агропромышленного комплекса, разработаны и осуществлены организационные и правовые гарантии для более широкого привлечения в сельское хозяйство и пищевую промышленность иностранного капитала. Приняты ограничительные меры на импорт продовольствия, с учетом требований ВТО, разработаны поощрительные меры для экспорта российской сельскохозяйственной продукции и продуктов питания.

Также необходимо использовать преимущества геополитического положения России для расширения продовольственного экспорта в страны СНГ и Ближнего Востока.

В своем историческом развитии Россия постоянно была аграрной страной, с наличием полноценного сельскохозяйственного потенциала, в силу землеобеспеченности и наличия богатейших природных ресурсов.

Страна располагает 10 % площадей земли сельскохозяйственных угодий в мире, достаточными для выращивания требуемого количества необходимых видов продовольствия, аграрного сырья и продукции, поэтому сельское хозяйство было включено в приоритетные национальные проекты.

Национальный проект «Развитие АПК» предполагает поддержку и развитие крупных агропромышленных структур холдингового типа, занимающихся производством сельскохозяйственного сырья, переработкой и торговлей на основе современных инновационных технологий.

Мировой опыт показывает, что в странах с развитым сельским хозяйством на долю животноводства приходится большая часть сельхозпроизводства и что животноводство способно занять лидирующее место в отрасли, потребляя значительные объемы растениеводческой продукции. 19 октября 2005 г. коллегия Минсельхоза России с участием председателя Правительства Михаила Фрадкова утвердила конкретные меры по реализации программы «Ускоренное развитие животноводства», осуществляемой в рамках национального проекта «Развитие АПК»<sup>22</sup>.

Утверждены План и Сетевой график, где определены мероприятия, объемы их финансирования, контрольные показатели, сроки исполнения и ответственные исполнители. Согласно расчетам Минсельхоза, потенциал роста сельхозпроизводства в России при росте объемов производства в животноводстве значительно выше, чем в случае наращивания экспорта зерна.

Первой мерой в Плате значится расширение доступности кредитных ресурсов на строительство и модернизацию животноводческих комплексов. В рамках программы предусмотрена закупка до 360 тыс. голов высокопродуктивного племенного скота.

Результатом будет модернизация и техническое перевооружение 10—12 % животноводческих комплексов, ввод и модернизация 130 тыс. скотомест, увеличение поголовья крупнорогатого скота на 11 %<sup>23</sup>. По расчетам Минсельхоза, выполнение всех этих программ позволит ежегодно увеличивать производство сельхозпродукции на 4 %.

В плане реализации проекта «Развитие АПК» предусматривается создание системы земельно-ипотечного кредитования<sup>24</sup>.

Правовая основа для этого уже создана и закреплена в федеральных законах от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>25</sup> и от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»<sup>26</sup>, которыми были внесены поправки, снявшие ограничения на оборот земель сельскохозяйственного назначения.

<sup>22</sup> Казанцев В. О. Приоритетные национальные проекты и новая идеология для России. М., 2007.

<sup>23</sup> См.: Приоритетные национальные проекты: цифры, факты, документы. М., 2007.

<sup>24</sup> Казанцев В. О. Указ. соч.

<sup>25</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.

Земельная ипотека станет толчком для формирования в стране земельного рынка, который пока совершенно не развит. Как полагают аналитики, банки в первую очередь начнут работать с крупными агрохолдингами. Так как одним из основных условий для банков станет транспарентность сделок, уход от теневых схем.

Также в 2007 г. была утверждена Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы<sup>27</sup> (далее — Программа), разработанная в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства».

Программа определяет цели, задачи и основные направления развития сельского хозяйства и способствует регулированию продовольственных рынков аграрного сырья и продукции, предусматривает финансовое обеспечение и механизмы реализации мероприятий, показатели их результативности.

Результаты Всероссийского опроса, проведенного Агентством региональных политических исследований (АРПИ), показали, что 80 % россиян отдают предпочтение отечественным продуктам и выступают за государственную поддержку сельского хозяйства<sup>28</sup>.

Основными причинами относительно медленного развития сельского хозяйства являются: низкие темпы структурно-технологической модернизации отрасли, обновления основных производственных фондов и дефицит квалифицированных кадров, вызванный низким уровнем и качеством жизни в сельской местности.

В этих обстоятельствах формирование условий стабильного развития сельскохозяйственных территорий, ускорение темпов роста объемов сельскохозяйственного производства на основе повышения его конкурентоспособности становится приоритетным направлением аграрной экономической политики.

Общий объем финансирования в 2008—2012 годах за счет средств федерального бюджета составил 551,3 млрд руб.

Целями Программы в течение 5 лет являлись:

- стабильное развитие сельскохозяйственных районов, повышение уровня жизни, обеспечение занятости сельского населения;
- увеличение финансовой стабильности аграрного сектора за счет мер по расширению доступа сельскохозяйственных товаропроизводителей к кредитным ресурсам на льготных условиях и повышению удельного веса застрахованных площадей посевов в общей площади до 40 %;
- ускоренное повышение и улучшение конкурентоспособности отечественной аграрной продукции и сырья на основе модернизации и финансовой стабильности агропромышленного комплекса с одновременным развитием ключевых подотраслей аграрной сферы;
- приведение в соответствие с законодательством методов регулирования аграрных рынков, включая сглаживание сезонных колебаний цен на зерно и продукты его переработки, применение механизма таможенно-тарифного регулирования импорта продукции, разработку стандартов на сельскохозяйственную продукцию, а также доведение доли отечественных товаров до 70 %<sup>29</sup> в розничной сети.

Выработка продукции аграрного сектора довести к 2012 г. (в сопоставимой оценке) должна была вырасти по отношению к 2006 г. на 24,1 %. В 2008—2010 гг. прогнозировалось ежегодное увеличение темпов роста производства продукции сельского хозяйства, а в 2011—2012 гг. их стабилизация.

Положительное влияние на рост объемов производства продукции сельского хозяйства должно было оказать увеличение инвестиций в результате реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса»<sup>30</sup>. В 2008—2012 гг. предполагалось, что рост инвестиций в сельское хозяйство продолжится.

<sup>27</sup> Постановление Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4080.

<sup>28</sup> Метелев С. Е. Национальная безопасность и приоритеты развития России: социально-экономические и правовые аспекты. М., 2006. С. 96.

<sup>29</sup> Выступление В. В. Путина в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 8 мая 2008 г. // URL: [www.fnpr.ru](http://www.fnpr.ru).

<sup>30</sup> Приоритетные национальные проекты: цифры, факты, документы. М., 2007.

К 2012 г. планировалось увеличить долю российского производства в формировании ресурсов мяса до 70 %, молока — более 81 %. Увеличить среднедушевое потребление мяса и мясопродуктов в пересчете на мясо с 55 кг в 2005 г. до 73 кг в 2012 г., молока и молокопродуктов в пересчете на молоко — с 235 до 261 кг. Доходы работников сельскохозяйственных организаций к 2012 г. должны повыситься относительно 2006 г. в 2,5 раза.

Приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса» сыграл позитивную роль, но не решил поставленные задачи по наращиванию прогнозируемых темпов роста социально-экономического развития сельского хозяйства до 2012 г.

Годы реформ ознаменовались резким падением сельскохозяйственного производства, разрушением его материально-технической базы и всеобщим расстройством экономико-финансового состояния отрасли<sup>31</sup>. Ввиду этого финансирование сельского хозяйства нужно увеличивать и довести до уровня развитых стран — экспортеров продовольствия и произвести техническое переоснащение.

Нынешнее состояние сельского хозяйства страны вызывает обоснованную тревогу, поскольку оно не может обеспечить даже нынешний низкий платежеспособный спрос населения. При росте доходов населения уровень производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия станет еще большим ограничителем в улучшении ситуации на продовольственном рынке. Возрастет в результате импорт продовольствия, что таит угрозу не только продовольственной, но и национальной безопасности в целом.

Сокращение отечественного сельскохозяйственного производства и быстрое неоправданно широкое открытие внутреннего продовольственного рынка привели в начале 90-х гг. к росту импорта продовольствия, затем после дефолта 1998 г. объем импорта снизился, однако с 2001 г. импорт продовольствия снова возрос и продолжает расти. В 2012 г. в торговых сетях по объему продаж импортное продовольствие достигло 44 %<sup>32</sup> от потребностей, а с учетом присоединения России к ВТО импорт низкокачественного продовольствия будет расти. Данная тенденция, безусловно,

представляет угрозу продовольственной безопасности.

Рост производства в личных подсобных хозяйствах снизил в 90-е гг. угрозу продовольственной безопасности, и на данном этапе для сельского хозяйства основной угрозой является гибель посевов от природных стихийных бедствий.

Амплитуда колебаний валовых сборов зерна оказывает существенное влияние на рынок. Снизить давление на рынок объемов сбора зерна можно через проведение закупочных и товарных интервенций, а также путем государственной поддержки экспорта, внедрения и обращения простых и двойных складских свидетельств.

Факторы риска снижения продовольственной безопасности различны для разных федеральных округов и останутся значительными в будущем вследствие низкой устойчивости сельского хозяйства к стихийным бедствиям и изменению климата.

Автор приходит к выводу о необходимости выделения основных направлений совершенствования механизма правового регулирования продовольственной сферы. В рамках этих направлений можно сделать следующие выводы и дать некоторые рекомендации.

Первым из выделенных направлений является улучшение практики правоприменения продовольственного законодательства.

Реальная повседневная практика показывает, что названные правовые основы, разработанные к настоящему времени, далеко не всегда демонстрируют свою прочность и напрямую не защищают жизненно важные интересы личности и общества в сфере продовольственного обеспечения. Первой причиной этого является неполнота охвата действующим законодательством всех тех особенностей, с которыми сталкиваются производители и потребители продовольственной продукции. В частности, отсутствуют в законодательстве такие понятия, как «продовольственная безопасность», «жизненно важные продукты питания», «национальные интересы и угрозы» в продовольственной сфере, без чего невозможны дальнейшие законодательные инициативы, невозможно избежать разночтений в их понимании.

<sup>31</sup> Богомолов В. А. Экономическая безопасность. М., 2006. С. 112.

<sup>32</sup> Российский статистический ежегодник. 2013. М., 2013. С. 480.

Второй такой причиной является известная ситуация — создаются юридические нормы (правила), которые не исполняются, размываются в подзаконных актах. Практический аспект правового регулирования проблем продовольственной безопасности России остается самым сложным. Практическая реализуемость, влияние на сознание, деятельность людей, на их взаимоотношения, способность норм защитить жизненно важные интересы и нейтрализовать угрозы этим интересам отсутствуют. А значит, отсутствует и сам факт законодательного регулирования.

Принятые те или иные законы, другие нормативные правовые акты означают правовую базу, а регулирование наступает, когда этими нормами действительно руководствуются на практике.

Важным направлением совершенствования механизма правового регулирования является ликвидация пробелов в продовольственном законодательстве. Особенно заметны такие пробелы в вопросах нейтрализации внутренних и внешних реальных угроз продовольственной безопасности России — резкий рост цен на продовольствие, заполнение рынка импортными продуктами, ажиотажный спрос населения, сокращение объемов среднечеловеческого потребления, нарушение норм качества и безопасности продовольственной продукции, рост продовольственной «автаркии» регионов и других. Они являются сосредоточением экономических, социальных, политических, демографи-

ческих, биологических и даже военно-стратегических просчетов российской политики. При определении мер правового регулирования проблем в сфере продовольственного обеспечения, правовых средств нейтрализации угроз продовольственную безопасность следует рассматривать как фактор нормативного правового поддержания национальной безопасности в ее внутреннем и внешнем состоянии.

Принятие соответствующих федеральных законов и подзаконных актов могло бы, соответственно, расширить продовольственное законодательство, способствовать укреплению доверия отечественных производителей и потребителей продовольственной продукции к государственной власти в нашей стране. Полагаясь на результаты собственного исследования и точки зрения других авторов, а также учитывая требования ВТО, мы рекомендуем в первую очередь внести изменения в федеральные законы «О развитии сельского хозяйства» и «О качестве и безопасности пищевых продуктов», уделив особое внимание жизненно необходимым потребностям населения государства в сфере продовольственной безопасности и угрозам этим интересам. Необходимо также разработать и принять федеральный закон «О продовольственной безопасности Российской Федерации», рассмотреть возможность внесения дополнений и изменений в Таможенный и Налоговый кодексы РФ с целью применения тарифной квоты на товары, поступающие из других стран.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Богомолов В. А. Экономическая безопасность. — М., 2006.
2. Казанцев В. О. Приоритетные национальные проекты и новая идеология для России. — М., 2007.
3. Каламбет А. П. О продовольственной безопасности. — М., 2002.
4. Метелев С. Е. Национальная безопасность и приоритеты развития России: социально-экономические и правовые аспекты. — М., 2006.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

## STATE LEGAL POLICY OF RUSSIA IN PROVIDING FOOD SECURITY

**BELKHAROEV Khadzhimurad Umatgireevich** — PhD in Law, Associate Professor, Deputy Director of the Department of Ministry of Defense of the Russian Federation  
x101010x @yandex.ru  
119160, Russia, Moscow, Znamenka street, 19.

**Review.** The article examines the domestic and international legal acts, reveals the problems of formation of the effective mechanism of legal regulation to ensure food security of the Russian Federation. It was found that the problems of agro-industrial complex should be identified in a comprehensive and considered manner during the development and implemen-

tation of state programs for the development of agriculture, with the elimination of all obstacles hindering the production, processing and distribution of food.

The author reveals the gaps in legislation to neutralize internal and external threats to Russia's real food security such as: a sharp rise in food prices; filling the market with imported products; excessive demand of the population; reduction in the volume of per capita consumption; violation of standards of quality and safety of food products; increase food self-sufficiency of regions. It was determined that the determination of legal problems of regulation measures in the field of food security, legal means of neutralizing the threat to food security should be considered as a factor in the normative legal maintain national security in its internal and external condition.

The article elicits the vital interests of the individual society and the state: availability of sufficient food resources; economic and physical access to food; quality and safety of food supplied to the market.

The basic reasons for the relatively slow development of the agricultural sector are analysed: the slow pace of structural and technological modernization of the sector; renewal of fixed production assets; skills shortages caused by low levels and quality of life in rural areas; lack of legal certainty about the circulation of agricultural land; reducing the most valuable arable land; withdrawal of land from agricultural use; growth of debt of agricultural producers; lack of funds for technical and technological modernization of agricultural production.

Taking into account the requirements of the WTO it is recommended that the Customs Union EAEC should adjust the internal and foreign policy of the state in the field of agro-industrial complex in order to ensure uninterrupted food of the population. It is also necessary to make amendments to the federal laws "On agricultural development", "On quality and food safety," to develop and adopt the Federal Law "On Food Security of the Russian Federation." The author states that it is necessary to consider the possibility of introducing changes and amendments to the Customs and Tax Codes of the Russian Federation with a view to the application of tariff quotas for goods coming from other countries.

**Keywords:** law, security, food security, interests, security, management, production, reserves, grants, subsidies, incentives, improvement.

## BIBLIOGRAPHY

1. Bogomolov V. A. Economic security. Moscow, 2006.
2. Kazantsev V. O. Priority national projects and a new ideology for Russia. Moscow, 2007.
3. Kalambet A. P. On food security. — M., 2002.
4. Metelev S. E. National security and development priorities of Russia: social, economic and legal aspects. Moscow, 2006.

## ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ АНТРОПОЛОГИИ ПРАВА: ОТВЕТ НА КРИТИЧЕСКИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

**Аннотация.** На страницах журнала «Lex Russica» (2015, № 6) появилась рецензия на коллективную монографию «Социокультурная антропология права», соредактором и соавтором которой я имел честь выступить. В связи с высказанными критическими замечаниями представляется важным сформулировать перспективы и не до конца решенные проблемы социокультурной антропологии права как научно-исследовательской программы. Рецензенты отмечают, что в работе недостаточно освещен важный вопрос о роли объективных интересов отдельных личностей и социальных групп, а также большинства населения; что авторы книги фактически игнорируют объективные (не зависящие от воли людей и их менталитета) факторы воздействия, участвующие в формировании норм права. Однако объективность в социальных науках с позиций постклассической (постнеклассической) эпистемологии отличается от классического образца научной объективности, сформированной естествознанием, тем, что она имманентно интерсубъективна. Это не отрицает, но заставляет переосмыслить объективность: она конструируется людьми, их социальными представлениями, опосредованными историческим и социокультурным контекстом. Интерсубъективность свидетельствует о том, что право — социальное явление, опосредующее и одновременно включающее межличностные взаимодействия. Объективность правового института — это социальное представление, интериоризируемое в правосознание отдельных индивидов, воспроизводимое их практиками. Правовая культура как знаковое опосредование прав, выполняет одну из своих важнейших функций — источника правообразования, наделяя юридической значимостью социальные события и процессы. Интересы включаются в правовые типизации юридической повседневности и входят в мотивацию практик людей — носителей статуса субъекта права. Люди руководствуются индивидуальными мотивами поведения, удовлетворяют соответствующие потребности, соотнося их с юридическими ожиданиями — ожиданиями адекватного поведения со стороны контрагента по взаимодействию и требованиям нормы права. При этом в юридической повседневности человек руководствуется преимущественно тремя основными мотивами, которые находятся в сложном пересечении и зачастую взаимодополняют друг друга: укрепления личной социальной значимости (например, карьерный рост); максимизации полезности (личной пользы); обеспечения стабильности существования (снижение нагрузки, увеличение предсказуемости, конформность), — с учетом соотношения с возможным, должным или запрещенным поведением, сформулированным в норме права и конкретной жизненной ситуацией.

© Честнов И. Л., 2016

\* Честнов Илья Львович, доктор юридических наук, профессор Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии генеральной прокуратуры РФ, заслуженный юрист РФ  
ichestnov@gmail.com  
191104, Россия, г. С.-Петербург, Литейный пр., д. 44

**Ключевые слова:** социокультурная антропология права, социальное действие права, постклассическая методология права, конструируемость права, интересубъективность права.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.225-233**

На страницах журнала «Lex Russica» (2015, № 6) появилась рецензия на коллективную монографию «Социокультурная антропология права», соредактором и соавтором которой я имел честь выступить<sup>1</sup>. В связи с этим я от лица соавторов выражаю искреннюю благодарность нашим коллегам из Тамбовского государственного университета д. ю. н., проф. В. Г. Баеву и к. ю. н., доц. А. Н. Марченко за положительную оценку и популяризацию нашей работы, а также за критические замечания, которые стимулируют к дальнейшим исследованиям. В то же время в связи с высказанными замечаниями хотелось бы прояснить свою позицию по достаточно важным вопросам современной юридической науки.

Социокультурная антропология права, основывающаяся на постклассической методологии, — это в определенном смысле ответ на вызов, который был брошен науке (и юридической в том числе) постмодернизмом и другими «пост»-течениями (постпозитивизмом и постструктурализмом) в конце XX в. Релятивизм, несоизмеримость, проблематизация критериев научности — эти и другие положения вошли в постсовременную эпистемологию и требуют реагирования научного сообщества. Такая реакция может быть консервативной — не замечать вызова. Но отмахнуться от действительно сложных (сложнейших) вопросов со стороны П. Фейерабенда, Р. Рорти, Ж. Деррида и других критиков классического науковедения уже невозможно. Поэтому наука (и юриспруденция) должна искать позитивную программу выхода из тупика субъективизма деконструкции методологического анархизма. Одним из вариантов позитивной научно-исследовательской программы переосмысления основ классического правоведения с позиций постсовременности как раз и является социокультурная антропология права.

Основная идея постклассической социокультурной антропологии права состоит в «очеловечивании» правовой реальности. Любой (каждый) социальный институт и процесс существует через практики — ментальные и поведенческие — людей. Именно люди их конструируют и наполняют содержанием, которое состоит в социальных представлениях, значениях и смыслах, приписываемых этому институту (процессу), и в действиях, которыми институт (процесс) воспроизводится. В то же время любой человек социализирован культурным контекстом, и поэтому содержание правовой реальности обусловлено правовой культурой, понимаемой как знаковое опосредование (осмысление и означивание) всего того, что окружает человека.

Авторы рецензии пишут, что в нашей работе «недостаточно освещен важный вопрос о роли объективных интересов отдельных личностей и социальных групп, а также большинства населения. Авторы книги фактически игнорируют объективные (не зависящие от воли людей и их менталитета) факторы воздействия, участвующие в формировании норм права. Если в работе рассматривается главным образом ментальная составляющая права, то каким образом менталитет “элит и референтных групп” формирует правовую норму, а затем воплощает ее в социальные “практики”? Несомненно, что объективный интерес, прежде чем стать движущей силой социального (в том числе и правового) развития, должен быть осознан людьми (субъектами права)»<sup>2</sup>.

Это действительно очень важный вопрос, и он требует обстоятельного осмысления. В первую очередь, следует прояснить философскую проблему объективности с позиций постклассической методологии. Социальная онтология, если использовать категории классической философии, взаимодополняется и во многом

<sup>1</sup> Баев В. Г., Марченко А. Н. Рецензия на коллективную монографию «Социокультурная антропология права» (под ред. Н. А. Исаева, И. Л. Честнова. СПб : АЛЕФ-Пресс, 2015. 840 с.) // Lex Russica. 2015. № 6. С. 114—118.

<sup>2</sup> Баев В. Г., Марченко А. Н. Указ. соч. С. 114.

определяется эпистемологией<sup>3</sup>. Любое социальное действие становится таковым только тогда, когда предполагается известным окружающим, то есть получившим наименование и означение (по терминологии Ю. Кристевой — наделение его социальным значением с помощью помещения в контекст интертекста)<sup>4</sup>. Таким образом, знак — конститутивный (т.е. необходимый) элемент или аспект социальной (и правовой) реальности, хотя последняя не сводится только к знаковости<sup>5</sup>.

В то же время социальные явления и процессы отличаются интенциональностью: они приводятся в действие целью и мотивацией акторов. Поэтому их описание одновременно является интерпретацией, которая всегда зависит от позиции наблюдателя (того, кто проводит эту интерпретацию). Описание, включающее интерпретацию, предполагает экспликацию как объективной (внешней) стороны деяния, так и субъективной, психической (внутренней). Именно этот момент отличает объективность в социальных науках от классического образца научной объективности, сформированной естествознанием. Такая социокультурная объективность с позиций постклассической эпистемологии является имманентно intersубъективной<sup>6</sup>.

Intersубъективность снимает основную дихотомию классической социальной философии — объективное/субъективное — и тем самым формирует отличающееся от классического (традиционного) измерение права. «Конститутивная методология», образующая содержание intersубъективности, «исходит из того, что объективность (т.е. всеобщность и необходимость) любого конститутивного предмета, в том числе и Другого в качестве “второго Я”, гарантирована следованием определенным процедурам феноменологического конституирования», — пишет Н. М. Смирнова<sup>7</sup>. Другими словами, объективность конструируется людьми, их социальными представлениями, опосредованными историческим и социокультурным контекстом.

Intersубъективность свидетельствует о том, что право — социальное явление, опосредующее и одновременно включающее межличностные взаимодействия. Однако тем самым проблематизируется понятие общества или социальности как основания всех явлений и процессов, изучаемых обществознанием. «Нет такой вещи, как общество, — прозорливо заявила в свое время М. Тэтчер, — а есть отдельные мужчины, женщины и их семьи»<sup>8</sup>. Действительно, сегодня понятие «общество», ранее казавшееся самоочевидной данностью, стало одним

<sup>3</sup> «Ситуация реальна настолько по своим последствиям, насколько она воспринимается как реальная», — афоризм У. Томаса, получивший с легкой руки Р. Мертона название «теоремы Томаса» (см.: *Thomas W. Das Kind in Amerika // Person und Sozialverhalten / Hrsg. von E. Volkart. Neuwied, 1965. S. 114*). Об этом же пишет У. Бек: «Можно сформулировать нечто вроде основного закона новой политики и политической теории: изменение реальности предполагает изменение подхода. Политика состоит и возникает из толкования ею исторической ситуации» (см.: Бек У. *Власть и ее оппоненты в эпоху глобализации. Новая всемирно-политическая экономия. М., 2007. С. 365*).

<sup>4</sup> Если какое-либо явление фактически существует, но о нем ничего не известно сегодня живущим людям, то его в социальном смысле нет.

<sup>5</sup> Реальность, по мнению В. П. Руднева, есть знаковая система, т.к. мы не можем воспринимать реальность, не пользуясь системой знаков (см.: *Руднев В. П. Прочь от реальности: исследования по философии текста. М., 2000. С. 180*). В другой работе он утверждает: «Мне представляется, что реальность есть не что иное, как знаковая система, состоящая из множества знаковых систем разного порядка, то есть настолько сложная знаковая система, что ее средние пользователи воспринимают ее как незнаковую. Но реальность не может быть незнаковой, так как мы не можем воспринимать реальность, не пользуясь системой знаков. Поэтому нельзя сказать, что система дорожной сигнализации — это знаковая система, а система водоснабжения — незнаковая. И та и другая одновременно могут быть рассмотрены и как системы вещей, и как системы знаков» (см.: *Руднев В. П. Реальность как ошибка. М., 2011. С. 12*).

<sup>6</sup> Intersубъективность выступает одним из важнейших отличий постклассической (или постнеклассической) эпистемологии.

<sup>7</sup> *Смирнова Н. М. Трансцендентальная intersубъективность и проблема «чужих сознаний» // Intersубъективность в науке и философии / под ред. Н. М. Смирновой. М., 2014. С. 193.*

<sup>8</sup> *Урри Дж. Социология за пределами обществ: виды мобильности для XXI столетия. М., 2012. С. 15.*

из наиболее проблематичных в социальной философии, социологии, а во всех социальных науках. Ни одно понятие не применяется так неререфлексивно, как понятие общества, утверждает И. Валлерстайн<sup>9</sup>. Из проблематичности экспликации понятия «общество» вытекают затруднения при определении социальных институтов, социальных групп. Существуют ли социальные институты и социальные группы как некая объективная данность, материальная «вещь»? «Немногие понятия общественных наук представляются столь же базовыми и даже необходимыми, как понятие группы, — заявляет Р. Брубейкер. — “Группа” представляется беспроблемным, само собой разумеющимся понятием, которое будто бы не требует специального разбора или разъяснения. В результате мы начинаем считать само собою разумеющимся не только понятие группы, но и “группы” — мнимые вещи-в-мире, к которым относится это понятие»<sup>10</sup>. Отсюда вытекает «тенденция к пониманию этнических групп, наций и рас как субстанциальных сущностей, к которым могут быть приписаны интересы и деятельность»<sup>11</sup>. По мнению американского социолога, необходимо проводить четкое различие между группой и категорией: «Если под группой мы понимаем внутренне взаимодействующий, взаимно и сообща признающий, имеющий общую направленность, эффективно коммуницирующий ограниченный коллектив, который обладает чувством солидарности, корпоративной идентичностью и способностью к согласованному действию, и даже если мы придерживаемся менее жесткого понимания “группы”, должно быть ясно, что категория не есть группа. В лучшем

случае она является базисом для образования группы или “групповости”.

Благодаря последовательно проводимому различию между категориями и группами мы можем осознать отношение между ними как проблему, а не как данность. Мы можем спросить о степени групповости, связанной с конкретной категорией в конкретной ситуации, и о политических, социальных, культурных и психологических процессах, посредством которых категории наделяются групповостью. Мы можем спросить, как люди — и организации — *совершают действия с категориями*. <...> Мы можем анализировать организационные и дискурсивные пути категорий — процессы, посредством которых они институционализируются и внедряются в административные порядки и вписываются во влиятельные в культурном и символическом отношении мифы, воспоминания и нарративы»<sup>12</sup>.

Действительно, проблема социальных структур, коллективных образований, способ их бытия — одна из самых острых в социальной философии. При этом от того или иного способа ее решения зависит ответ на вопросы бытия права, государства, нормы права, правового института. Обладают ли общеправовые категории (норма права, правоотношение, правонарушение и др.) собственным объективным бытием, как, в какой (или каких) формах они существуют? Это один из важнейших и сложнейших вопросов философии права, который, как и другие философские вопросы, не имеет единственного (или единственно верного) решения. С позиций современной постклассической эпистемологии<sup>13</sup> социальных структур<sup>14</sup>,

<sup>9</sup> Урри Дж. Указ. соч. С. 17.

<sup>10</sup> Брубейкер Р. Этничность без групп. М., 2012. С. 22—23.

<sup>11</sup> Брубейкер Р. Указ. соч. С. 22—23.

<sup>12</sup> Брубейкер Р. Указ. соч. С. 32—33.

<sup>13</sup> См. подробнее: Честнов И. Л. Постклассическая теория права. СПб., 2012. С. 130—236 ; Он же. Методология социокультурной антропологии права // Социокультурная антропология права : коллективная монография / под ред. Н. А. Исаева, И. Л. Честнова. СПб., 2015. С. 126—141.

<sup>14</sup> «Структура, — полагает И. Ф. Девятко, — фундаментальное понятие социальной теории, описывающее неявные, скрытые от непосредственного наблюдения, однако выявляемые относительно автономных от субъективных интенций во всех без исключения областях социальной жизни надындивидуальные социальные и психологические устройства, детерминирующие как непосредственный индивидуальный опыт, так и совокупную социальную практику людей» (см.: Девятко И. Ф. Социологические теории деятельности и практической рациональности. М., 2003. С. 65). Соглашаясь с приведенным определением, следует тем не менее заметить, что «социальные» устройства суть психические образы или «социальные представления», по терминологии С. Московичи, а не «вещи» или данности, обладающие «надындивидуальным», как «внечеловеческим», существованием.

коллективных образований не существует как неких данностей или «вещей», а существуют отдельные люди, их совместные действия и представления, образы поведения как правильные/неправильные, эффективные/неэффективные и т.д. В то же время люди объединяются в социальные группы на основе некоторых общих представлений о желательности такого объединения или другого объединяющего фактора (часто это происходит неосознанно, например в силу рождения). Поэтому социальная группа, а также и социальный институт — это представления (социальные репрезентации) о некотором единстве, общей идентичности<sup>15</sup> определенной части людей<sup>16</sup>. Эти социальные представления, повторюсь, суть не объективная данность, обладающая собственным, внеиндивидуальным бытием, субстанциональностью, целью и деятельностью, а социальный конструкт, «воображаемые (т.е. сконструированные) сообщества»<sup>17</sup>.

«Социальный мир, — писал К. Касториadis, — в каждом отдельном случае сформирован и структурирован в зависимости от системы... значений, и, однажды возникнув, они существуют в поле фактически воображаемого (или воображенного) <...> Но что это и кто это — “мы”, группа, коллектив, общество? Прежде всего это символ, знак своего существования, которым наделяет себя каждое племя. Прежде всего это условное и произвольное имя, но в какой степени оно является условным и произвольным? Это означающее обозначает коллектив, но не как простое название, оно обозначает его и как понимание, как качество и свойство. <...> Имя в данном случае не ограничивается указанием, оно провоцирует определенные ассоциации, отсылающие нас к означаемому, которое не принадлежит и не может принадлежать ни плану реального, ни плану рационального. Означаемое в данном случае рождается в поле воображения, каким бы

специфическим ни были содержание и природа этого воображения»<sup>18</sup>. Цель и деятельность, как и объективность, привносится в социальную группу (объединение людей) общественным сознанием, механизмом означивания (наделения значением) и их интериоризации в личностные смыслы. В основе процесса атрибутирования (или аскрипции) объективности бытия социальной структуры лежит механизм «амнезии происхождения» или «анкоринга» и «объективизации» социокультурной инновации.

Таким образом, постклассическая методология вносит свою лепту в решение этого вопроса, отказываясь от противопоставления этих полярных позиций (методологического холизма и индивидуализма) в пользу их взаимной дополнительности, взаимообусловленности или диалога. Так, Э. Гидденс в своей теории структурирования формулирует концепцию дуальности структуры. «Субъектов деятельности и структуры нельзя рассматривать как две независимые друг от друга категории; таким образом, речь в данном случае идет не о дуализме, а о дуальности (двуединстве). В соответствии с представлениями о дуальности структуры, структуральные свойства социальной системы выступают и как средства производства социальной жизни в качестве продолжающейся деятельности и одновременно как результаты, производимые и воспроизводимые этой деятельностью. Структура не является чем-то “внешним” по отношению к индивидам: будучи своего рода “отпечатками” в их памяти и проявляясь в социальной практике, она представляется скорее “внутренней”, нежели внешней (как это считал Дюркгейм) по отношению к их деятельности. Структуру нельзя отождествлять с принуждением, она всегда как ограничивает, так и создает возможности для действия»<sup>19</sup>.

Вышеизложенное дает основание заключить, что объективность правовых институтов, явлений и процессов в постклассической пара-

<sup>15</sup> Необходимо оговориться, что идентичность — не менее проблематичное понятие в современной социологии и социокультурной антропологии, нежели общество или социальная группа (см.: Брубейкер Р. Кризис «идентичности» в общественных науках // Этничность без групп. С. 63—69.

<sup>16</sup> Такая точка зрения была высказана еще классиком социологии Э. Дюркгеймом, который институтом называл «все верования, все поведение, установленное группой» (см.: Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М., 1995. С. 20).

<sup>17</sup> Термин «воображаемые сообщества» принадлежит Б. Андерсону (см.: Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма. М., 2001).

<sup>18</sup> Касториadis К. Воображаемое установление общества. М., 2003. С. 164—166.

<sup>19</sup> Гидденс Э. Устроение общества : Очерк теории структурирования. М., 2003. С. 70.

дигме не отрицается, но переосмысливается как интерсубъективность. Объективность правового института — это социальное представление, интериоризируемое в правосознания отдельных индивидов, воспроизводимое их практиками.

Вторая проблема, на которую обращают внимание рецензенты, — это недооценка значения объективных условий, формирующих как ментальности, так и правовые «практики»<sup>20</sup>. Однако как положительный момент, насколько можно судить, рецензенты отмечают: «Авторы рецензируемого исследования рассматривают право в его “человеческом измерении” как совокупность правовых ментальностей, порождающих соответствующие практики, которые, в свою очередь, являются культурно-правовой средой, формирующей ментальности других людей. В работе доказано, что люди, с одной стороны, создают право, с другой стороны, сами являются продуктом права и культуры»<sup>21</sup>. Тем самым они опровергают свою критику того, что авторы монографии не учитывают объективные факторы: человек — это продукт культуры (хотя и не пассивный), и именно через культуру на него воздействуют «материальные» факторы. Полностью согласен с тем, что экономика, политика и т.д. — факторы, обуславливающие правовую политику (в широком смысле слова, включающую процессы как правообразования, так и реализации права), — в работе не рассмотрены. Это связано не только с тем, что этот важный вопрос потребовал бы значительного увеличения объема работы, но и с тем, что они воздействуют на правовую реальность, преломляясь в правовой культуре. Правовая культура определяется в монографии как знаковое опосредование права, выполняющая одну из своих важнейших функций — источника правообразования. «Именно культура с помощью механизма означивания превращает людей, их действия и последствия, предметы материального мира в явления культуры. <...> Именно власть, используя свое монопольное право на номинацию, а тем самым объективные явления существующими и значимыми те или

иные социальные явления, определяет такие, казалось бы, “естественные” явления, как возраст (например, граница старости), болезнь, безработица, самоубийства, семья и др.»<sup>22</sup> Тем самым, внешние, «материальные» факторы включаются в правовую реальность. Одна из основных идей книги как раз и состояла в том, чтобы показать этот механизм превращения «материального» в социальное и правовое.

Отдельной важной проблемой, на которую обращают внимание рецензенты, является определение интересов субъектов права. Во-первых, интересы акторов социальной жизни сложно эксплицировать по нескольким соображениям. Прежде всего, как справедливо заявляет С. Люкс, понятие «интересы» является непреодолимо оценочным. Это связано с тем, что «различные представления о том, что же такое интересы, ассоциируются с различными моральными и политическими позициями»<sup>23</sup>. Интересы можно попытаться определить как то, что люди считают самым важным в своей жизни; можно — как субъективные предпочтения людей; можно также представить их как «необходимые условия человеческого благосостояния»; а можно — как то, что «конститутивно для благополучия, то есть содержание достойной жизни»<sup>24</sup>. Но более важно, пожалуй, другое. Для того чтобы интересы стали основанием действий человека, которыми воспроизводится правопорядок, они должны быть осмыслены акторами как такие, которые соотносимы с действиями других акторов правовых интеракций и системой социальных норм, образующих содержание правопорядка. Но, во-первых, люди крайне редко рефлексируют свои действия, а действуют в основном на основе интериоризированных в процессе социализации типизаций социальных ситуаций. Во-вторых, у подавляющего большинства людей сегодня общественное мнение как четко выраженные представления о должном и правильном и средствах его достижения, а не мечтания о том, что хорошо быть богатым и здоровым, по многим, особенно сложным, юридически значимым ситуациям отсутствует. Общественное мнение, как показал

<sup>20</sup> Баев В. Г., Марченко А. Н. Указ. соч. С. 118.

<sup>21</sup> Указ. соч. С. 118.

<sup>22</sup> Социокультурная антропология права. С. 371—372, 374.

<sup>23</sup> Люкс С. Власть : Радикальный взгляд. М., 2010. — С. 58.

<sup>24</sup> Указ. соч. С. 118—121. Замечу, что разные экспликации интересов у С. Люкса во многом пересекаются.

<sup>25</sup> Вместо общественного мнения есть, «с одной стороны, мнения сформированные, мобилизованные

П. Бурдьё, формируется и навязывается властью (в широком смысле, включая прежде всего СМИ, референтные группы)<sup>25</sup>. Эффект символического господства состоит, по его мнению, в формировании «габитуса» — диспозиций, реализация которых порождает «практический разум», и упорядочивают представления актора о мире на уровне более низком, чем сознание<sup>26</sup>. Не случайно Ж. Делез в свое время заметил: «...почему же происходит так, что люди, у которых вроде бы нет своего интереса, тесно смыкаются с властью, выключивают себе долю участия в ней? Быть может, это происходит потому, что в терминах инвестиции — столь же экономических, сколь и относящихся к языку бессознательного, корыстный интерес отнюдь не окажется определяющим словом, потому что есть инвестиции желания, объясняющие, почему мы при необходимости можем желать не против своего корыстного интереса, — поскольку интерес всегда следует туда и находится там, куда его помещает желание, — но желать каким-то более глубинным и рассеянным образом, чем то диктует интерес»<sup>27</sup>.

Во-вторых, интересы включаются в правовые типизации юридической повседневности и входят в мотивацию практик людей — носителей статуса субъекта права. Об этом написано в нашей работе следующее: «...люди руководствуются индивидуальными мотивами поведения, удовлетворяют соответствующие потребности, соотнося их с юридическими ожиданиями — ожиданиями адекватного поведения со стороны контрагента по взаимодействию и требованиями нормы права. При этом человек руководствуется преимущественно тремя основными мотивами, которые находятся в сложном пересечении и зачастую взаимодополняют друг друга: укрепления личной социальной зна-

чимости (например, карьерный рост); увеличения максимизации полезности (личной пользы); обеспечения стабильности существования (снижение нагрузки, увеличение предсказуемости, конформность) с учетом соотношения с возможным, должным или запрещенным поведением, сформулированным в норме права и конкретной жизненной ситуацией»<sup>28</sup>.

Последнее замечание рецензентов касается того, что, по их мнению, не до конца раскрыта сама концепция первичного произвола и социальной амнезии. Открытым остается вопрос: как применить теорию первичного произвола — социальной амнезии к реальной истории человечества? В монографии нет попыток приложить указанную концепцию П. Бурдьё к ситуациям реального правогенеза<sup>29</sup>. Позволю себе не согласиться с мнением уважаемых рецензентов.

В § 6.2 «Конструируемость правонарушаемости» мною показано, как именно в нашей стране возник институт административных правонарушений, принципиально отличающийся от западного аналога<sup>30</sup>, а в главе 7, посвященной исторической антропологии права, содержится чрезвычайно интересный для историка права материал М. К. Ивиной о конструировании института *peine forte et dure* в английском средневековом праве<sup>31</sup>.

Вышеизложенное, как представляется, наглядно свидетельствует о перспективности и научной значимости антрополого-правовых исследований, а также о том, что в этой программе — как и в любом другом научном проекте — содержатся сложные научные проблемы, нуждающиеся в дальнейших исследованиях. Некоторый оптимизм вселяет то, что наша работа не осталась незамеченной научным сообществом и, возможно, тем самым обретет новых последователей.

и группы давления, мобилизованные вокруг системы в явном виде сформулированных интересов, и, с другой стороны, — предрасположенности, которые по определению не есть мнение, если под этим понимать, как я это делал на протяжении всего анализа, то, что может быть сформулировано в виде высказывания с некой претензией на связности» (см.: Бурдьё П. Общественное мнение не существует // Бурдьё П. Социология политики. М., 1993. С. 177).

<sup>26</sup> См.: Бурдьё П. Практический смысл. СПб., 2001. О габитусе см.: Там же. С. 107, 111, 557.

<sup>27</sup> Фуко М. Интеллектуалы и власть // Фуко М. Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью. М., 2002. Ч. 1. С. 77.

<sup>28</sup> Социокультурная антропология права. С. 517—518.

<sup>29</sup> Баев В. Г., Марченко А. М. Указ. соч. С. 115.

<sup>30</sup> Социокультурная антропология права. С. 729—733.

<sup>31</sup> Указ. соч. С. 819—837.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма. — М., 2001.
2. Баев В. Г., Марченко А. Н. Рецензия на коллективную монографию «Социокультурная антропология права» (под ред. Н. А. Исаева, И. Л. Честнова. СПб. : Алф-Пресс, 2015. 840 с.) // Lex Russica. — 2015. — № 6. — С. 114—118.
3. Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализации. Новая всемирно-политическая экономия. — М., 2007.
4. Брубейкер Р. Этничность без групп. — М., 2012.
5. Бурдые П. Общественное мнение не существует // Бурдые П. Социология политики. — М., 1993.
6. Бурдые П. Практический смысл. — СПб., 2001.
7. Гидденс Э. Устроение общества : Очерк теории структуризации. — М., 2003.
8. Девятко И. Ф. Социологические теории деятельности и практической рациональности. — М., 2003.
9. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. — М., 1995.
10. Касториадис К. Воображаемое установление общества. — М., 2003.
11. Люкс С. Власть : Радикальный взгляд. — М., 2010.
12. Руднев В. П. Прочь от реальности: исследования по философии текста. — М., 2000.
13. Руднев В. П. Реальность как ошибка. — М., 2011.
14. Социокультурная антропология права : коллективная монография / под ред. Н. А. Исаева, И. Л. Честнова. — СПб., 2015.
15. Урри Дж. Социология за пределами обществ: виды мобильности для XXI столетия. — М., 2012.
16. Фуко М. Интеллектуалы и власть : Избранные политические статьи, выступления и интервью. — Ч. 1. — М., 2002.
17. Thomas W. Das Kind in Amerika // Person und Sozialverhalten / Hrsg. von E. Volkart. — Neuwied, 1965.

Материал поступил в редакцию 24 сентября 2015 г.

## PROSPECTS AND PROBLEMS OF SOCIO-CULTURAL ANTHROPOLOGY OF LAW: RESPONSE TO CRITICAL REMARKS

**CHESTNOV Il'iya L'vovich** — Doctor of Law, Professor at the Saint-Petersburg Institute of Law (Branch) of the Academy of the Procurator General of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation  
 ichestnov@gmail.com  
 191104, Russia, Saint-Peterburg, Liteinyi prospect, 44.

**Review.** In the «Lex Russica» journal (2015, number 6) there was a review of the monograph "The socio-cultural anthropology of law: multi-authored monograph", which I have co-edited and co-authored. Considering the critical remarks, it is important to formulate perspectives and partially solved problems of socio-cultural anthropology of law as a scientific research program. The reviewers point out that the important question of the role of objective interests of individuals and social groups as well as the majority of the population is poorly considered; moreover, the authors of the book actually ignore objective (independent of the will of the people and their mentality) influencing factors involved in the formation of the rule of law. However, the objectivity of the social sciences from the standpoint of post-classical (postnonclassical) epistemology is different from the classic design of scientific objectivity, formed by the natural sciences in that it is inherently intersubjective. It does not deny objectivity, but makes us rethink it: it is constructed by people their social representations, mediated by historical and socio-cultural context. Intersubjectivity indicates that law is a social phenomenon, both mediating and also including interpersonal interaction. Objectivity of legal doctrine is a social idea, internalized into a sense of justice of an individual and reproduced by their practices. Legal culture as a landmark mediation law, fulfilling one of its most important functions - source of law making, gives the legal significance to social events and processes. Interests are included in the legal typification of legal and everyday practices and are a part of the motivation of people - carriers of the status of a subject of law. People are guided by individual motives of conduct, satisfy relevant needs, relating them with legal expectations - the expectations of appropriate behavior on the part of the counterparty in the interaction and the requirements of the law. In the everyday legal routine a person is guided mainly by three main motives, which are in a difficult intersection and often complement each other: strengthening of personal social significance (e.g. career);

*increase utility maximization (personal use); ensure the stability of the existence (load reduction, increase predictability, conformity) with regard to the correlation with possible, necessary or prohibited conduct stipulated in the rule of law and the specific life situation.*

**Keywords:** *sociocultural anthropology of law; social action law; postclassical methodology of law; constructible law; intersubjectivity law.*

## BIBLIOGRAPHY

1. *Anderson B.* Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. — M., 2001.
2. *Baev V.G., Marchenko A.N.* Critical review // Sociocultural anthropology of law: multi-authored monograph / Isaeva N.A., Chestnova I.L. (eds.) — Saint Peterburg: Alef-Press, 2015. — 840 p. // Lex Russica — 2015. — № 6. — С. 114—118.
3. *Bek U.* Power in the Global Age: A New Global Political Economy. — M., 2007.
4. *Brubeiker R.* Ethnicity without Groups. — M., 2012.
5. *Burd'e P.* Public opinion does not exist // Burd'e P. Sociology of politics. — M., 1993.
6. *Burd'e P.* Practical sense. — Saint Peterburg, 2001.
7. *Giddens A.* The Construction of Society: Outline of the Theory of Structuration. — M., 2003.
8. *Devyatko I. F.* Sociological theories of activity and practical rationality. — M., 2003.
9. *Durkheim E.* Sociology and Its Scientific Domain. — M., 1995.
10. *Castoriadis K.* The Imaginary Institution of Society. — M., 2003.
11. *Luks S.* Power: A Radical View. — M., 2010.
12. *Rudnev V. P.* Away from the Reality: Studies on the Text Philosophy. - M., 2000.
13. *Rudnev V. P.* Reality as a Mistake. — M., 2011.
14. Sociocultural Anthropology of Culture: multi-authored monograph / Isaeva N.A., Chestnova I.L. — SPb., 2015.
15. *Urry J.* Sociology beyond Societies: Mobilities for the Twenty-First Century. — M., 2012.
16. *Fuko M.* Intellectuals and Power: Selected Political Papers, Reports and Interviews. — Part 1. — M., 2002.
17. *Thomas W.* Das Kind in Amerika // Person und Sozialverhalten / Hrsg. von E. Volkart. Neuwied, 1965.

Е. Г. Беликов\*

## СОЦИАЛЬНАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМЫ И ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

**Аннотация.** В статье проводится анализ современного развития бюджетного права как подотрасли финансового права, исходя из принципа социальной направленности финансово-правового регулирования. Выделяются и рассматриваются факторы, способствующие достижению социальной направленности бюджетного права. Исходным признается осуществление социально ориентированной бюджетно-правовой политики, проводится исследование ее основных направлений в современных реалиях. Социально направленному развитию бюджетного права способствует также реализация принципов права и принципов социального государства. В частности, в данном контексте исследуются принципы справедливости и равноправия. К вышеуказанным факторам следует отнести и обеспечение баланса частных и публичных интересов при осуществлении бюджетно-правового регулирования. Последний фактор рассматривается с учетом применения антропосоциокультурного подхода в финансовом праве.

Анализ российской бюджетно-правовой политики в современных условиях позволяет сделать вывод о соответствии отдельных ее аспектов некоторым принципам социального государства и принципам, действующим в бюджетном праве. В то же время вопросы формирования и реализации социально ориентированной бюджетно-правовой политики требуют дальнейшего научного исследования и воплощения на практике. Предлагаются направления реализации вышеуказанной политики. Во-первых, справедливое распределение средств государственных и местных бюджетов, в том числе между различными отраслями народного хозяйства, сферами публичного управления, публично-правовыми образованиями. Во-вторых, стимулирование субъектов бюджетных и иных правоотношений к ответственному, а значит, и социально значимому поведению. В-третьих, широкое использование бюджетно-правовых стимулов социальной направленности, требующих последовательного законодательного совершенствования. К таким стимулам следует отнести, например, межбюджетные субсидии, субсидии физическим и юридическим лицам, бюджетные кредиты, материнский (семейный) капитал. В-четвертых, дальнейший учет бюджетным законодательством социальных факторов.

Предлагается закрепление в Бюджетном кодексе РФ требования обязательного финансирования расходных обязательств в социальной сфере (социальных обязательств) в полном объеме. Кроме того, целесообразно реконструировать в бюджетном законодательстве в структуре бюджетных расходов понятие защищенных статей, к которым следует отнести и расходы в социальной сфере.

© Беликов Е. Г., 2016

\* Беликов Евгений Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент Саратовской государственной юридической академии  
belikovy79@mail.ru  
410056, Россия, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

**Ключевые слова:** бюджетное право, финансовое право, социальная направленность, бюджетно-правовая политика, бюджетно-правовые стимулы, социальное государство, принципы права, принципы социального государства, справедливость, равноправие.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.234-241**

Как известно, одной из основных подотраслей финансового права России является бюджетное право, в основе действия которого лежат различные принципы права, в том числе общеотраслевые и отраслевые. Среди важнейших отраслевых принципов финансового права, имеющих существенное значение для развития бюджетного права, следует выделить принцип социальной направленности финансово-правового регулирования<sup>1</sup>, который вытекает из ст. 7 Конституции РФ. Его суть заключается в необходимости учета при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности в области публичных финансов социально значимых факторов: принципов права, принципов социального государства, правовой политики, социально ориентированных правовых институтов и т.п.

Развитие социальной государственности в России возлагает на органы государственной власти, местного самоуправления, юридическое сообщество задачу усиления социальной направленности всех составных частей системы отечественного права, в том числе бюджетного права. Социальная направленность последнего зависит от нескольких факторов. К их числу, как представляется, относятся:

- социально ориентированная бюджетно-правовая политика;
- принципы социального государства (социальная справедливость; построение социально ориентированной экономики; социально-экономическое равноправие индивидов и социальных, национальных и иных общностей; социальная ответственность; социальная безопасность и др.);
- принципы права, закрепленные в Конституции РФ и бюджетном законодательстве (справедливость; юридическое равенство граждан перед законом и судом; демократизм; гуманизм; законность; федерализм; сочетание стимулирования и ограничения

в праве; социальная направленность финансово-правового регулирования; и др.); — нацеленность институтов и отдельных норм бюджетного права на достижение баланса частных и публичных интересов.

К числу первостепенных факторов социально направленного развития бюджетного права можно отнести социально ориентированную бюджетно-правовую политику, выступающую одним из основных видов финансово-правовой политики Российского государства. С помощью последней в основном происходит легитимация и осуществление политического курса страны, воли ее официальных лидеров и органов власти в сфере публичных финансов, в том числе в области функционирования государственных и местных бюджетов. В этой связи бюджетно-правовая политика представляет собой деятельность государства по формированию и реализации с помощью юридических средств концептуальных идей, программ, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в области аккумулирования, распределения и использования бюджетов публично-правовых образований. Социальная ориентированность такой политики во многом обусловлена социальным предназначением самого государства, призванного действовать в интересах всего общества, и целью построения социального государства, политика которого, в том числе бюджетно-правовая, в соответствии со ст. 7 Конституции РФ должна способствовать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В последние годы, в том числе в периоды экономических кризисов, Российское государство продолжает ранее намеченный курс на модернизацию и технологическое обновление экономики, повышение уровня жизни населения. Среди видов финансово-правовой политики ведущие позиции сохраняет бюджетно-правовая политика, поскольку именно в бюджетах

<sup>1</sup> См.: Беликов Е. Г. Принцип социальной направленности финансового правового регулирования // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 29—33; Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2012. С. 45—46.

публично-правовых образований сосредоточены значительные ресурсы, позволяющие стабилизировать социально-экономические процессы в обществе. Ее основные ориентиры нашли отражение в посланиях Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. и от 3 декабря 2015 г.<sup>2</sup>, в Антикризисном плане Правительства РФ<sup>3</sup>. Негативными последствиями введения против России экономических санкций стали замедление роста валового внутреннего продукта, снижение объема нефтегазовых доходов федерального бюджета, нестабильность курса отечественной валюты, повышение темпов инфляции и т.д. В этой связи главным вектором бюджетно-правовой политики в ближайшей перспективе продолжает оставаться реструктуризация бюджетных расходов, и прежде всего федерального бюджета.

Подъем экономики России в последнее десятилетие, во многом вследствие благоприятной конъюнктуры цен на углеводородное сырье, привел к увеличению объема и направлений государственных расходов, в том числе в социальной сфере. При этом остается неизменным для руководства Российского государства тезис о необходимости финансирования социальных обязательств в полном объеме, зафиксированный в программных документах Президента РФ и Правительства РФ последних лет. Представляется целесообразным отразить данный тезис и в нормах Бюджетного кодекса РФ. В частности, в структуре расходов бюджетов можно выделить защищенные статьи (виды, подразделы), по которым объем финансирования не может быть менее определенной в БК РФ абсолютной или относительной к общему объему расходов (доходов) бюджета величины. Норма о защищенных статьях расходов бюджета ранее уже существовала в российском бюджетном законодательстве в 1990-е гг., но законодатель отменил ее в связи с введением принципа сбалансированности

бюджета, по которому расходы бюджета не должны превышать его доходы.

Безусловно, установление в настоящий момент предельного размера защищенных статей в том объеме, каков он был в ранее действовавшем законодательстве, вряд ли возможно в силу ряда причин — как политических, так и экономических (введение антироссийских санкций со стороны США и их союзников, резкое снижение мировых цен на нефть, нестабильность валютного курса, рост инфляции и т.п.). В то же время реконструкция в бюджетном законодательстве понятия защищенных статей (видов, подразделов) бюджетных расходов и механизма их реализации стало бы последовательным воплощением в жизнь конституционного принципа социального государства в целом и принципа социальной направленности финансово-правового регулирования в частности.

Реструктуризация бюджетных расходов не исключает увеличения некоторых из них, в том числе в социальной сфере. В частности, подобные предложения В. В. Путина, высказанные им в указанных выше посланиях, были успешно реализованы в законодательстве и на практике. Речь идет о распространении в полном объеме правоотношений, связанных с выплатой материнского капитала, на жителей Крыма и г. Севастополя, о продлении действия этой программы до 31 декабря 2018 г., а государственной программы «Доступная среда», направленной на социальную и инфраструктурную поддержку инвалидов, — до 2020 г.<sup>4</sup> Однако в связи с продолжающимся экономическим кризисом приостановлено действие в 2016 г. законодательных положений, предусматривающих ежегодное увеличение (индексацию) размера ряда социальных выплат (например, накопительного взноса на одного участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, материнского (семейного) капитала)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> URL: <http://www.rg.ru/2014/12/04/poslanie-site.html> ; <http://www.kremlin.ru>.

<sup>3</sup> См.: распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 866.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 433-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”» // СЗ РФ. 2016. № 1. Ст. 53 ; Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 385-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СЗ РФ. 2014. № 49. Ст. 6894 ; постановление Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Доступная среда” на 2011—2020 годы» // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6987.

Реструктуризация бюджетных расходов направлена также на максимальное повышение их эффективности. Не теряет своей актуальности на практике и проблема проверки эффективности бюджетных расходов, основанной на анализе достигнутых результатов, поскольку в законодательстве до сих пор четко не закреплены соответствующие индикаторы. При этом Президент РФ предложил внедрять ключевые показатели эффективности и в государственных компаниях, и компаниях с государственным участием, обязывать их ежегодно снижать операционные издержки, соотносить оплату труда их руководства с достигнутыми результатами и экономическими реалиями<sup>6</sup>.

Четкое определение приоритетов и целей использования бюджетных средств продолжает оставаться одной из важнейших задач оптимизации бюджетных расходов. Большинство категорий расходов федерального бюджета (на функционирование органов государственной власти) в части неэффективных затрат было сокращено до 10 % в соответствии с Антикризисным планом Правительства РФ 2015 г.<sup>7</sup> В кризисных условиях для поддержания социальной стабильности, помимо индексации заработной платы работников бюджетной сферы и социальных выплат, важно установить и реализовать дополнительные механизмы защиты интересов малоимущих граждан. С этой целью в 2015 г., согласно Антикризисному плану, семьям, имеющим несколько детей, была предоставлена возможность получить единовременную выплату за счет средств материнского (семейного) капитала в размере 20 тыс. руб.

Проведение государством социально ориентированной бюджетно-правовой политики

существенным образом влияет, как уже отмечалось, на реализацию принципов социального государства и принципов права, которые находятся во взаимосвязи и взаимозависимости, как категории «государство» и «право». В свою очередь, данные принципы могут оказывать и оказывают воздействие на формирование и осуществление вышеуказанной политики.

Главенствующей идеей, которая должна определять содержание и развитие бюджетного права, его принципы, выступает, как представляется, справедливость. Несмотря на то что термин «справедливость» прямо не упоминается в бюджетном законодательстве, рассматриваемый принцип, в том числе социальная справедливость, находит свое отражение в отдельных нормах бюджетного права и имеет большое значение для распределения бюджетных средств между публично-правовыми образованиями, отраслями народного хозяйства и публичного управления.

В Бюджетном кодексе РФ некоторые черты принципа справедливости проявляются в отдельных принципах бюджетной системы РФ, например в принципах равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 31.1), адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38). И хотя данные примеры не содержат прямого указания на понятие справедливости, они затрагивают отдельные стороны ее проявления. В частности, Т. В. Милушева обоснованно подчеркивает взаимообусловленность и неразрывность принципов равенства, свободы и справедливости, характеризуя их как фундаментальные ценности, составляющие нравственно-правовую основу современного государства<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»». Ст. 4.1 // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2008.

<sup>6</sup> См.: Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 года.

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р «Об утверждении Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

<sup>8</sup> Милушева Т. В. Принцип справедливости в контексте проблемы правового ограничения государственной власти // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько, К. А. Струсь [и др.] ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько ; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 204.

Принцип социальной справедливости при осуществлении бюджетной деятельности государства и его территориальных подразделений проявляется при распределении государственных и местных бюджетов. Так, в ходе составления и утверждения параметров бюджетов должны четко соблюдаться важные социально-экономические характеристики, в частности установленные законом минимальный размер оплаты труда, размер потребительской корзины на человека, уровень которых пока еще не соответствует реальному прожиточному минимуму. В то же время несоответствие уровня доходов гражданина данному показателю по независящим от него причинам является основанием для предоставления ему со стороны государства пособия, субсидии или социальной помощи в натуральном виде. Вопросы соблюдения социальной справедливости возникают также в связи с финансовым обеспечением расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, установлением и соблюдением объективных критериев при предоставлении межбюджетных трансфертов.

Одной из приоритетных задач публично-правовых образований при формировании и исполнении их бюджетов должно выступать обеспечение государственных минимальных социальных стандартов. Однако изъятие законодателем более 10 лет назад из бюджетного законодательства данного понятия явилось, по верному мнению А. Д. Селюкова, одним из шагов по отказу от финансово-правовых механизмов реализации социальной функции государства, поскольку данные стандарты обеспечивают предоставление гражданам определенного минимума социальных услуг (в области образования, медицины, социального обеспечения и т.п.)<sup>9</sup>.

Появление взамен государственных минимальных социальных стандартов субинститута расходных обязательств с целью формирования расходов бюджетов разных уровней в середине 2000-х гг. характеризовалось непоследовательностью правового регулирования таких обязательств и отсутствием четкого со-

отнесения их с задачами публичного характера различных территориальных образований. В частности, это касается самого порядка установления расходных обязательств, в том числе в социальной сфере, который не отличается единообразием и определенностью элементов, составляющих их содержание и структуру.

Согласно бюджетному законодательству РФ формирование расходов бюджетов всех уровней, в том числе на социальную сферу, осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными разграничением полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. При этом в последние годы прослеживается тенденция перераспределения социальных расходов между Российской Федерацией и ее субъектами в пользу последних. И хотя финансовое обеспечение делегированных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, такая политика и механизм финансирования, сопровождающийся некоторыми вопросами в его реализации, не способствуют правовому стимулированию субъектов РФ.

Таким образом, расходные обязательства публично-правовых образований в социальной сфере, обладая высокой общественной значимостью, с одной стороны, находятся под особым контролем государства и имеют приоритетное значение в ряду других расходных обязательств. С другой стороны, требуя значительного финансирования, они, как уже подчеркивалось, нередко перераспределяются государством по разным уровням публичного управления, не всегда получая надлежащее финансовое обеспечение в форме субвенций для исполнения передаваемых полномочий, что подтверждается многочисленными судебными спорами<sup>10</sup>. Кроме того, неопределенность правового регулирования рассматриваемых расходных обязательств требует на законодательном уровне уточнения порядка их установления и восстановления зависимости формирования бюджетных расходов от государственных минимальных социальных стандартов.

<sup>9</sup> Селюков А. Д. Проблемы правового обеспечения бюджетной реформы // Реформы России: правовое обеспечение : материалы науч.-практ. конференции / под общ. ред. Г. В. Мальцева. М. : Изд-во РАГС, 2005. С. 121.

<sup>10</sup> См.: постановление Пленума ВАС РФ от 22 июля 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» (с изменениями на 26 февраля 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8 ; определение ВАС РФ от 11 марта 2012 г. № ВАС-2696/11 по делу № А40-140177/09-61-988 // Официально не опубликовано. СПС «КонсультантПлюс».

Одним из принципов социального государства, которые в немалой степени проявляются в нормах бюджетного права, выступает социально-экономическое равноправие индивидов и социальных, национальных и иных общностей. Данный принцип предполагает эффективное обеспечение государством равных социально-экономических возможностей индивидам и их общностям с целью повышения благосостояния населения. В связи с этим именно в нормах бюджетного права закрепляются механизмы финансового обеспечения гарантий социального характера, которые способствуют поддержанию социальной стабильности, стимулируют правомерное поведение граждан, в том числе в финансовых правоотношениях. При этом выравнивание возможностей социальных групп и регионов зависит от эффективности экономической и бюджетно-правовой политики государства, оптимизации межбюджетных отношений и качественного повышения уровня жизни населения.

Стимулирование общества к социально значимому поведению посредством норм бюджетного права может осуществляться с помощью различных юридических средств. Правовые стимулы в бюджетном праве можно именовать бюджетно-правовыми стимулами. Их примером может служить предоставление межбюджетных субсидий, субсидий физическим и юридическим лицам, бюджетных кредитов при соблюдении определенных условий. Так, в соответствии с п. 1 ст. 93.3 БК РФ бюджетный кредит может быть предоставлен субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а для юридических лиц — также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности). При этом следует отметить, что в бюджетном законодательстве в связи с отсутствием самой категории «правовые стимулы» правовое регулирование бюджетно-правовых стимулов не отличается последовательностью и четкостью, в том числе с точки зрения юридической техники.

В финансово-правовой науке понятию и видам бюджетно-правовых стимулов как частному проявлению правовых стимулов практически не уделяется внимания. Бюджетно-правовые стимулы, будучи разновидностью

финансово-правовых стимулов, имеют определенную специфику. Они представляют собой законодательно определенные правовые средства, побуждающие субъектов бюджетных и иных правоотношений к правомерному поведению в бюджетной и других сферах и создающие благоприятные условия для удовлетворения их законных интересов.

В качестве одного из видов бюджетно-правовых стимулов можно рассматривать средства материнского (семейного) капитала. Они представляют собой средства федерального бюджета, которые передаются в бюджет Пенсионного фонда РФ для реализации дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей. Материнский (семейный) капитал выступает финансовым поощрением для семей, имеющих двух и более детей, в целях повышения их уровня жизни и одновременно для улучшения демографической ситуации в стране на длительный период (с 1 января 2007 года по 31 декабря 2018 года). При этом средства данного капитала могут быть использованы для реализации ряда конституционных прав членов таких семей на территории РФ: на жилище, образование одного или нескольких детей, социальную поддержку детей-инвалидов, дополнительное социальное обеспечение по возрасту матери.

Финансово-правовой аспект правоотношений, возникающих в связи с получением дополнительной государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала, включает в себя несколько составляющих. Во-первых, объектом таких правоотношений выступают средства федерального бюджета, направляемые со счета Федерального казначейства на счет Пенсионного фонда РФ по заявке последнего. Во-вторых, помимо граждан, имеющих право на получение государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и подающих заявление на распоряжение его средствами, обязательными субъектами рассматриваемых правоотношений являются их контрагенты, участвующие в реализации владельцами сертификатов их прав, Пенсионный фонд РФ, его территориальные органы, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Центральный банк РФ.

Еще одним важным фактором социально направленного развития бюджетного права является его нацеленность на достижение баланса частных и публичных интересов. При этом заслуживает поддержки использование в по-

следнее время отдельными представителями финансово-правовой науки антропосоциокультурного подхода при исследовании традиционных для нее вопросов<sup>11</sup>. Его суть заключается в рассмотрении личности как системообразующего ядра общества и государства и в признании прав и законных интересов человека высшей ценностью при формировании системы правового регулирования. В частности, согласно данному подходу публично-правовые образования и их органы выступают в бюджетных правоотношениях представителем публичных интересов человека, в соответствии с которыми и должны использоваться средства государственных и местных бюджетов. При этом право собственности публично-правовых образований на данные средства в этом контексте считается условным<sup>12</sup>. В связи с чем новый смысл приобретает использование в бюджетном праве принципа приоритета публичных интересов, современное понимание которого сближается с содержанием принципа обеспечения баланса частных и публичных интересов.

До 2014 г. расходы социальной направленности частично финансировались из некоторых федеральных и региональных бюджетных фондов, предназначенных для финансовой поддержки других публично-правовых образований, посредством межбюджетных трансфертов (фондов компенсаций, фондов софинансирования расходов). Например, в бюджеты муниципальных образований поступали из регионального бюджета субсидии для оплаты труда работников муниципальных учреждений, субвенции для осуществления государственных полномочий по обеспечению жильем детей-сирот и приравненных к ним категорий граждан. При этом законодатель сохраняет возможность предоставления публично-правовым образованиям субвенций и субсидий, в том числе на социальные нужды, но уже в рамках текущих расходов соответствующих бюджетов.

Значительные изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ в 2007 году, коснулись и самого понятия «бюджетный целевой фонд», которое было изъято из данного акта вместе с признанием одноименной статьи 17 утратившей силу. При этом следует отметить, что

тем же нормативным правовым актом регламентируется создание и функционирование в составе бюджетов публично-правовых образований резервных, инвестиционных, дорожных фондов, фондов финансовой поддержки и т.д. Тем самым упрочилась негативная тенденция развития отечественного финансового законодательства в последние годы — изъятие юридического термина, понятия и его определения из закона при фактическом сохранении правового явления.

Таким образом, в XXI веке в России наметилась устойчивая тенденция по снижению роли государственных целевых бюджетных фондов при осуществлении расходов социальной направленности. В то же время, несмотря на регулярные изменения бюджетного законодательства, устанавливающего правовой режим функционирования вышеуказанных фондов, оно позволяет их использовать в определенной мере для осуществления социально ориентированной государственной политики в периоды различных социально-экономических ситуаций в стране и в мире.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы. Реализация идей и принципов социального государства, а также принципа социальной направленности финансово-правового регулирования обуславливает и необходимость социально ориентированного развития бюджетного права. Социальная направленность бюджетного права может быть достигнута, как представляется, путем проведения социально ориентированной бюджетно-правовой политики, реализации принципов права и социального государства, закрепленных в Конституции РФ и бюджетном законодательстве, обеспечения баланса частных и публичных интересов при бюджетно-правовом регулировании.

Социальная ориентированность бюджетно-правовой политики должна заключаться, думается, во-первых, в справедливом распределении средств государственных и местных бюджетов, в том числе между различными отраслями народного хозяйства, сферами публичного управления, публично-правовыми образованиями; во-вторых, в стимулировании

<sup>11</sup> См.: *Афонина Е. В., Химичева Н. И.* К вопросу о применении антропосоциокультурного подхода в финансовом праве // *Налоги*. 2015. № 2. С 46—48; *Гаврилюк Р. А.* Антропосоциокультурный код налогового права : монография. Черновцы : Черновицкий нац. ун-т, 2014. Кн. 1 : истоки налогового права.

<sup>12</sup> См.: *Афонина Е. В., Химичева Н. И.* Указ. соч. С. 47.

субъектов бюджетных и иных правоотношений к ответственному, а значит, и социально значимому поведению; в-третьих, в широком использовании бюджетно-правовых стимулов социальной направленности, которые нуждаются в совершенствовании и развитии. При этом вопросы формирования и реализации со-

циально ориентированной бюджетно-правовой политики в современных условиях требуют дальнейшего глубокого научного осмысления и практического воплощения, в том числе в аспекте взаимодействия с принципами социального государства и принципами, действующими в бюджетном праве.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Афонина Е. В., Химичева Н. И. К вопросу о применении антропосоциокультурного подхода в финансовом праве // *Налоги*. — 2015. — № 2.
2. Гаврилюк Р. А. Антропосоциокультурный код налогового права. — Черновцы, 2014. — Кн. 1 : Истоки налогового права. — 452 с.

*Материал поступил в редакцию 8 февраля 2016 г.*

## THE SOCIAL ORIENTATION OF THE BUDGET LAW: PROBLEMS AND DEVELOPMENT VECTORS

**BELIKOV Evgeniy Gennad'evich** — PhD in Law, Associate Professor at the Saratov State Law Academy  
belikovy79@mail.ru  
4100056, Russia, Saratov, Volskaya Street, 1

**Review.** *The article analyzes the modern development of the budget law as a sub-sector of financial law, based on the principle of social orientation of financial and legal regulation. The author elicits and examines the factors that contribute to the achievement of social orientation of the budget law. The initial one is considered the implementation of socially oriented fiscal and regulatory policy; a study of its main directions in contemporary realities is conducted. The social orientation of the development of the budget law also contributes to the realization of the principles of law and the principles of the welfare state. In particular, in this context, we study the principles of justice and equality. We should also include the balance of the public and private interests in the implementation of fiscal and legal regulation. The last factor is considered in view of the application of anthropo-sociocultural approach in financial law.*

*The analysis of the Russian fiscal and legal policy in modern conditions allows us to conclude that there is some correspondence between its individual aspects and some principles of the welfare state and the principles applicable in the budget law. At the same time the issues of formation and implementation of socially oriented fiscal and legal policies require further scientific research and practical application. The directions to achieve the above policy are suggested. First, a fair distribution of funds of state and local budgets, including those between the different sectors of the economy, the spheres of public administration, public legal education is necessary. Secondly, it is important to stimulate the subjects of budget and other legal responsibility, and therefore, socially significant behavior. Third, the extensive use of fiscal and legal incentives of social orientation, requiring a consistent legislative improvement should be implemented. These incentives should include, for example, inter-budget subsidies, subsidies to individuals and legal entities, budget credits, maternal (family) capital. Fourth, further keeping the budget legislation of social factors is required.*

*The author proposes entrenchment of the Budget Code of the Russian Federation requirements of compulsory financing of expenditure commitments in the social sphere (social obligation) in its entirety. In addition, it is advisable to reconstruct the concept of protected items, which should also include social spending, in the structure of budgetary expenditures of the budget legislation.*

**Keywords:** *budget law, financial law, social orientation, fiscal and legal policy, fiscal and legal incentives, welfare state, principles of law, the principles of the welfare state, justice, equality.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Afonina E. V., Khimicheva N.I. On the issue of application of anthroposocial-culture approach in financial law // *Taxes*. — 2015. — № 2.
2. Gavriilyuk R.A. Anthropo-Socio-Cultural Code of the Tax Law. Vol. 1 Sources of Tax Law. Chernovtsy, 2014. — 452 p.

# СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ

**Аннотация.** В обзоре, посвященном научно-практической конференции «Актуальные вопросы реализации Стратегии государственной антинаркотической политики», состоявшейся 3 марта 2016 г. в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), говорится об основных проблемах, которые обсуждались ее участниками: новые наркоугрозы; международное сотрудничество в противодействии незаконному обороту наркотических средств; совершенствование так называемого антинаркотического законодательства; повышение эффективности Национальной комплексной системы реабилитации и ресоциализации потребителей наркотиков; организация наркологической помощи; общественно-государственное партнерство как основа создания системы комплексной реабилитации и ресоциализации наркоманов и др.

**Ключевые слова:** стратегия, антинаркотическая политика, реализация, новые наркоугрозы, противодействие наркотизации, совершенствование правовой базы, реабилитация наркоманов, ресоциализация, научно-практическая конференция, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.242-246**

**В** настоящее время стало очевидно: реализация Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690<sup>1</sup>, требует не просто активизации противодействия незаконному обороту наркотических средств, а выработки новых подходов, повышающих эффективность предпринимаемых государством мер в этом направлении. В первую очередь речь о создании Национальной системы реабилитации и ресоциализации потребителей наркотиков в нашей стране. Президент РФ В. В. Путин,

выступая на заседании Президиума Государственного совета РФ 17 июня 2015 г. по вопросу «О ходе реализации государственной антинаркотической политики», отметил, что Стратегия государственной антинаркотической политики стала планом борьбы с наркоугрозой, помогла консолидировать усилия органов власти и гражданского общества в решении этой проблемы. Вместе с тем ситуация с наркотизацией в России остается непростой. Не прекращаются попытки распространения наркотиков в регионах Российской Федерации, в том числе героина, поставляемого из Афганистана. Новой

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 3015.

© Чучаев А. И., 2016

\* Чучаев Александр Иванович, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
moksha1@rambler.ru  
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

угрозой стали синтетические наркотики — так называемые курительные смеси, спайсы, поставляемые из Европы и Юго-Восточной Азии.

В связи с этим Президентом РФ был сформулирован ряд приоритетных направлений деятельности. Во-первых, учитывая, что основная масса так называемых тяжелых наркотиков поступает к нам из-за рубежа, необходимо усилить оперативную работу не только ФСКН, но и ФСБ, Пограничной службы, всех, кто работает на границе, по пресечению наркотрафика. Дополнительные меры нужно принять для предотвращения распространения наркотиков через Интернет, использования информационной среды для втягивания в наркоманию новых жертв, особенно молодежи.

Во-вторых, практика показывает, что успешная борьба с наркоугрозой прямо зависит от тесного взаимодействия с соответствующими органами иностранных государств и международными структурами. Важно сосредоточить усилия мирового сообщества на ликвидации глобальных центров производства героина и кокаина и при этом способствовать созданию условий для социально-экономического развития стран, граждане которых из-за бедности вынуждены заниматься преступным промыслом. Кроме того, необходимо учитывать, что ряд государств начали настоящую кампанию по легализации отдельных видов наркотиков. Мы, безусловно, выступаем против таких подходов, и эту точку зрения необходимо активнее продвигать на всех международных площадках.

В-третьих, нужно повысить эффективность работы с теми, кто только начал принимать наркотики. Здесь прежде всего требуются не карательные меры, а эффективная система профилактики, лечения, реабилитации. Необходимо усилить целенаправленную работу по формированию в обществе негативного отношения к наркопотреблению через средства массовой информации, молодежные, волонтерские организации.

Эти задачи были конкретизированы на расширенном заседании Государственного антинаркотического комитета, состоявшемся 30 июня 2015 г. Председатель Совета Федерации В. И. Матвиенко, в частности, выделила следующие наиболее важные направления деятельности федеральных и региональных органов власти:

- 1) консолидация средств на целевую реабилитационную работу. Необходимо, чтобы в каждом регионе в соответствующей государственной программе был специальный раздел по комплексной реабилитации потребителей наркотиков;
- 2) целесообразно внести в законодательство РФ изменения, направленные на установление обязанности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по осуществлению реабилитации и ресоциализации потребителей наркотиков;
- 3) важным механизмом повышения занятости и дополнительным источником финансирования программ должна стать умелая организация реабилитационного труда; в связи с этим следует создать в каждом регионе на базе сельскохозяйственных и иных производств пилотные кластеры социальной реабилитации и ресоциализации;
- 4) в рамках разделов государственных программ субъектов РФ необходимо предусмотреть отдельные специальные мероприятия по комплексной помощи несовершеннолетним потребителям наркотиков как самой уязвимой категории населения;
- 5) активизировать деятельность муниципальных антинаркотических комиссий, сделав их работу более предметной и адресной.

Эти и другие предложения легли в основу постановления Совета Федерации ФС РФ от 8 июля 2015 г. № 353-СФ «О дополнительных мерах по комплексной реабилитации и ресоциализации лиц, потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача»<sup>2</sup>.

Проблемы реализации Стратегии государственной антинаркотической политики дважды обсуждались на всероссийских научно-практических конференциях: первый раз — 30 марта 2015 г. в г. Екатеринбурге, второй раз — 3 марта в Москве. Организаторами первой конференции выступили Верховный Суд РФ, ФСКН России и правительство Свердловской области: второй — ФСКН России<sup>3</sup> и Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Выступая на конференции в г. Екатеринбурге, директор ФСКН России В. П. Иванов предложил в основу реформы уголовного, уголовно-процессуального и административного законода-

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 2). Ст. 4470.

<sup>3</sup> В настоящее время упряднена.

тельства, направленного на противодействие наркопреступности, положить три базовые идеи.

Первая — максимальная концентрация усилий государства и общества на ликвидации крупной организованной преступности, подрыве ее глобальной, транснациональной и межрегиональной инфраструктуры.

ФСКН России системно решает данную задачу по следующим направлениям:

- уничтожение инфраструктуры организованной наркопреступности, обеспечивающей все поставки наркотиков в регионы России и в большинстве своем связанной с транснациональной наркомафией;
- разрушение связей крупных международных организованных групп и преступных сообществ с региональными внутрироссийскими организованными преступными группами, продвигающими оптовые партии на наркорынок (тем самым подрываются технологические схемы дистрибутивных наркосетей);
- обеспечение опережающего перехвата крупных оптовых партий наркотиков до момента их поступления на потребительский рынок (таким образом предотвращается их розничный оборот);
- выявление и арест активов наркопреступников.

Вторая идея — адаптация системы видов уголовных наказаний к реальному уровню общественной опасности принципиально разных преступных деяний. Если сбыт наркотиков — это действительно тяжкие и особо тяжкие преступления, то их хранение без цели сбыта явно не имеет той степени общественной опасности, чтобы относить деяния к этим же категориям преступлений.

В рамках этой же идеи — расформирование ст. 228 УК РФ и включение в Уголовный кодекс предусмотренных ею деяний в самостоятельных статьях. Это позволит решить не только собственно уголовно-правовые проблемы, но и ряд других, например криминологического анализа состояния того или иного вида преступности, разработки тактики оперативно-разыскных и криминалистических методов и т.д.

Третья идея — повысить профилактическую, воспитательную и социальную роль уголовного наказания, шире внедрять в практику направления лиц на комплексную реабилитацию<sup>3</sup>.

В работе московской конференции приняли участие: члены Совета Федерации; депутаты Государственной Думы; представители Верховного Суда РФ и Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, МВД РФ, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Минздрава РФ, территориальных органов ФСКН РФ, общественных организаций и реабилитационных центров, средств массовой информации; профессорско-преподавательский состав, научные сотрудники, студенты и курсанты Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Академии Следственного комитета РФ, Академии Генеральной прокуратуры РФ, Академии управления МВД РФ, Московского университета МВД РФ, Университета МИД России (МГИМО).

С приветственным словом к собравшимся обратился ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) профессор В. В. Блажеев, обративший особое внимание на актуальность обсуждаемых проблем и роль вузовской науки в их разрешении.

На пленарном заседании с докладом выступил председатель Государственного антинаркотического комитета, директор ФСКН РФ Виктор Петрович Иванов, подробно охарактеризовавший состояние наркопреступности в России, ее тенденции и новые наркоугрозы, предложивший обсудить вопросы дальнейшего совершенствования так называемого антинаркотического законодательства, повышения эффективности деятельности Национальной системы комплексной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотиков.

В. П. Иванов в дальнейшем и вел пленарное заседание, своими комментариями, репликами, справками оживляя дискуссию, тактично направляя ее в конструктивное русло. Вероятно, во многом и за счет этого обстоятельства данная часть конференции, как правило, по-

<sup>3</sup> *Иванов В. П.* Новые подходы в борьбе с наркоманией и незаконным оборотом наркотиков // Совершенствование правовой базы реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации да 2020 года: уголовный, уголовно-процессуальный и административный аспекты : материалы Всеросс. науч.-практ. конференции : в 3 ч. Екатеринбург, 2015. Ч. 1. С. 11—13.

священная общим вопросам обсуждаемой проблемы, вызвала такой неподдельный интерес и живое участие в ней специалистов.

На пленарном заседании также выступили:

- Председатель комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А. А. Клишас;
- Председатель комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции И. А. Яровая;
- президент некоммерческого партнерства «Национальная ассоциация реабилитационных центров», председатель наблюдательного совета Института демографии, миграции и регионального развития Ю. В. Крупнов;
- заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор И. М. Мацкевич;
- генеральный директор ФГБУ «Федеральный медицинский центр психиатрии и наркологии имени В. П. Сербского» Минздрава РФ, доктор медицинских наук, профессор, вице-президент Российского общества психиатров З. И. Кекелидзе;
- профессор кафедры уголовного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор С. М. Кочои.

В рамках конференции работали три секции, на заседании которых обсуждались следующие вопросы:

- 1) новые вызовы, угрозы и реалии предотвращения и решения мировой проблемы наркотиков. Уголовно-правовой и административный аспекты противодействия незаконному обороту наркотиков (модераторы — заместитель Председателя Следственного комитета РФ, кандидат юридических наук, профессор, генерал-полковник А. В. Федоров; заведующий кафедрой уголовно-про-

цессуального права доктор юридических наук, профессор Л. А. Воскобитова; руководитель Следственного департамента ФСКН России, генерал-лейтенант полиции С. П. Яковлев);

- 2) организационно-правовые основы системы комплексной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотиков как ключевого элемента сокращения спроса на наркотики (модераторы — профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент Е. А. Антонян; заместитель начальника управления по обеспечению деятельности Государственного антинаркотического комитета, кандидат медицинских наук Ю. Б. Шевцова; заместитель руководителя аппарата Государственного антинаркотического комитета — начальник управления по координации деятельности в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, генерал-лейтенант полиции С. В. Аленкин);
- 3) организация научных исследований в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков и декриминализация молодежной среды (модераторы — заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор Е. Р. Россинская; доктор юридических наук, профессор В. Ю. Владимиров; заместитель руководителя международно-правового департамента ФСКН РФ — начальник договорно-правового управления, генерал-майор полиции В. В. Зиновьев).

На заседаниях секций, как и на пленарном заседании конференции, состоялся заинтересованный разговор, были высказаны предложения по совершенствованию реализации Стратегии государственной антинаркотической политики.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Совершенствование правовой базы реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации да 2020 года: уголовный, уголовно-процессуальный и административный аспекты : материалы Всеросс. науч.-практ. конференции : в 3 ч. — Екатеринбург, 2015.

*Материал поступил в редакцию 15 марта 2016 г.*

## STATE STRATEGY DRUG POLICY: CURRENT ISSUES IN IMPLEMENTATION

**CHUCHAYEV Aleksandr Ivanovich** — PhD in Law, Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
moksha1@rambler.ru  
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** *The review of the scientific-practical conference "Current problems of implementation of the state anti-drug policy strategy", held on March 3, 2016 at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), covers the main issues discussed by its members: new drug threat; international cooperation in combating drug trafficking; improvement of the so-called anti-drug legislation; improving the efficiency of the National Integrated System of rehabilitation and re-socialization of drug users; Substance Abuse Treatment; public-private partnership as the basis of a system of complex rehabilitation and re-socialization of drug addicts and others.*

**Keywords:** *strategy, anti-drug policy, the implementation of new drug threat, combating drug addiction, improving the legal framework, the rehabilitation of drug addicts resocialization, Scientific Conference, Kutafin Moscow State Law University.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Proceedings of All-Russian scientific practical conference "Improving the legal framework of the implementation of the State Anti-Drug Policy of the Russian Federation Strategy by 2020: criminal, criminal procedure and administrative aspects". In 3 Parts. Ekaterinburg, 2015.

## УСЛОВИЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ К ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛ МАТЕРИАЛАМ И ИХ ОФОРМЛЕНИЮ

*Более подробная информация содержится на сайте журнала [lexrussica.ru](http://lexrussica.ru)*

1. В журнале публикуются результаты научных исследований и научные сообщения авторов, изложенные в форме научных статей или рецензий в соответствии с тематикой журнала (далее — статья).
2. К сотрудничеству приглашаются авторы — ведущие специалисты, ученые и практики. При прочих равных условиях преимущественное право на опубликование имеют:
  - профессорско-преподавательский состав МГЮА (Университет имени О.Е. Кутафина) — перед сотрудниками иных вузов и научных учреждений;
  - лица, имеющие ученые степени, — перед аспирантами и соискателями.
3. Один автор может опубликовать в течение года не более трех своих статей. Все исключения необходимо заранее согласовывать с редакцией.
4. Направление автором статьи для опубликования в журнале считается акцептом, то есть согласием автора на заключение лицензионного договора о передаче права использования статьи в журнале «Lex Russica». Содержание договора опубликовано на сайте журнала.
5. Автор направляет в редакцию журнала статью согласно условиям и порядку предоставления и опубликования статей, а также требованиям к оформлению статей, размещенным на сайте журнала. При несоблюдении указанных требований редакция оставляет за собой право вернуть статью автору без рассмотрения.
6. Статья направляется в редакцию. Автору необходимо зарегистрироваться в системе, указав все запрашиваемые данные. Для аспирантов и соискателей обязательна для заполнения информация о научном руководителе / консультанте, его контактная информация (в поле «Дополнительные сведения»). В дальнейшем для отправки очередной статьи заново вводить эти данные не требуется. При добавлении новой статьи откроется окошко регистрации статьи, где приводятся все данные о статье (соавторы, название статьи, название журнала, название рубрики, ключевые слова на русском, аннотация на русском, библиография на русском). Текст статьи прикрепляется к регистрационной форме в виде файла, сохраненного в любой версии Word с расширением .doc, .docx или .rtf.
7. Требования к содержанию и объему статьи:
  - объем статьи должен составлять от 25 до 50 тыс. знаков (с пробелами, с учетом сносок) или 15–30 страниц А4 (шрифт — Times New Roman, высота шрифта — 14 пунктов; межстрочный интервал — полуторный, абзацный отступ — 1,25 см, поля: левое — 3 см, правое — 1,5 см, верхнее и нижнее — 2 см). Опубликование материалов меньшего или большего объема должно согласовываться с редакцией журнала;
  - статья должна быть написана на актуальную тему, отвечать критерию новизны, содержать определенное новаторство в подходе к изучаемой теме/проблеме;
  - в статье должны быть отражены результаты научного исследования, основанного на анализе теоретических конструкций, нормативных актов, материалов правоприменительной практики;
  - материал, содержащийся в статье, не должен быть только описательным, констатировать существующее положение вещей (статьи, значительная часть которых содержит воспроизведение нормативного материала, будут отклоняться);
  - в материале должна быть соблюдена фактологическая и историческая точность;
  - необходимо обращать внимание на аккуратное использование заимствованного материала, точность цитирования.
8. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.
9. Следует точно указывать источник приводимых в рукописи цитат, цифровых и фактических данных.

10. При оформлении ссылок необходимо руководствоваться библиографическим ГОСТом 7.0.5-2008. Ссылки оформляются в виде постраничных сносок (размещаются в тексте как подстрочные библиографические ссылки), нумерация сплошная (например с 1-й по 32-ю). Сноски набираются шрифтом Times New Roman. Высота шрифта — 12 пунктов; межстрочный интервал — одинарный. Знак сноски в тексте ставится перед знаком препинания (точкой, запятой, двоеточием, точкой с запятой). Пример оформления смотрите на сайте журнала.
- Ссылки на иностранные источники следует указывать на языке оригинала, избегая аббревиатур и по возможности максимально следуя таким же требованиям, как и при оформлении библиографии на русском языке.
- Ссылки на электронные ресурсы следует оформлять в соответствии с библиографическим ГОСТом 7.82-2001. Необходимо указывать заголовок титульной страницы ресурса, полный адрес местонахождения ресурса и в круглых скобках дату последнего посещения веб-страницы.
11. При оформлении списка литературы (библиографии) необходимо руководствоваться библиографическим ГОСТом 7.1-2003. В библиографическом списке не указываются правовые источники (нормативные акты, судебные решения и иная правоприменительная практика). Пример оформления смотрите на сайте журнала.

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Телефон редакции: (8-499)244-85-56.

Почтовый адрес редакции: 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

E-mail: [lexrus@msal.ru](mailto:lexrus@msal.ru)

Объем: 28,83 усл.-печ.л., формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Тираж 250 экз. Дата подписания в печать 30.05.2016 г.

Редактор *М. В. Баукина*

Корректор *А. Б. Рыбакова*

Компьютерная верстка *Т. В. Серёгина*

Печать цифровая. Гарнитура «Calibri».

Типография Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

ПИ № ФС77-58927 от 5 августа 2014 г.

**ISSN 1729-5920**

**Подписка на журнал возможна с любого месяца.**

Распространяется через объединенный каталог «Пресса России»  
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».

Подписной индекс в объединенном каталоге «Пресса России» — 11198.

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Lex Russica» обязательна.

Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией.

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.