

# СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НАУКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

*Сборник материалов XXV Юбилейной  
Всероссийской научно-практической конференции  
«Актуальные проблемы экологического,  
земельного права и законодательства»*



*Посвящается 80-летию  
кафедры экологического и земельного права  
Юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова*

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова  
Юридический факультет  
Кафедра экологического и земельного права

# Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права

Сборник материалов XXV Юбилейной  
Всероссийской научно-практической конференции  
«Актуальные проблемы экологического,  
земельного права и законодательства»

Ответственный редактор  
член-корреспондент Российской академии образования,  
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор *А. К. Голиченков*



Издательство Московского университета  
2022

УДК 349.41:349.6  
ББК 67.407.1:67.407.0  
С66

*Издание подготовлено при информационной поддержке  
компании «КонсультантПлюс»*

**Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права** : сборник материалов XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» / отв. ред. проф. А. К. Голиченков ; сост. Л. Е. Бандорин, А. А. Воронцова, Н. М. Заславская. — Москва : Издательство Московского университета, 2022. — 303 с. — (Электронное издание сетевого распространения).

ISBN 978-5-19-011735-6 (e-book)

Сборник включает материалы XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства». Конференция и настоящий Сборник посвящены 80-летию кафедры экологического и земельного права Юридического факультета Московского университета, что и предопределило тему конференции и сборника — «Состояние и развитие науки экологического и земельного права».

Предназначен для студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических факультетов и вузов.

УДК 349.41:349.6  
ББК 67.407.1:67.407.0

---

*Научное издание*

**Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права**

Сборник материалов XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства»

Ответственный редактор

член-корреспондент Российской академии образования,  
Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук,  
профессор *А. К. Голиченков*

Электронное издание сетевого распространения

Составители *Л. Е. Бандорин, А. А. Воронцова, Н. М. Заславская*

Художественное оформление *П. Р. Петухова*

Верстка *Л. В. Тарасюк*

Макет утвержден 13.05.2022. Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 19,0. Уч.-изд. л. 15,5. Изд. № 12142  
Издательство Московского университета. 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 15  
(ул. Академика Хохлова, 11). Тел.: (495) 939-32-91; e-mail: secretary@msupress.com  
Отдел реализации. Тел.: (495) 939-33-23; e-mail: zakaz@msupress.com  
Сайт Издательства МГУ: <http://msupress.com>

© Коллектив авторов, 2022  
© Голиченков А. К. (научное редактирование), 2022  
© Издательство Московского университета  
(оформление), 2022

ISBN 978-5-19-011735-6 (e-book)

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Голиченков А.К.</i> «Софринские конференции»: краткая история и значение (вместо предисловия) . . . . .	9
<i>Бажайкин А.Л.</i> Учредительные нормы экологического права . . . . .	14
<i>Бандорин Л.Е.</i> Методология преподавания дисциплины «Градостроительное право» . . . . .	19
<i>Боголюбов С.А.</i> Востребованность центра воспитания научных и педагогических кадров. . . . .	24
<i>Болтанова Е.С.</i> Градостроительные правоотношения как предмет научных исследований. . . . .	29
<i>Вагина О.В., Гаевская Е.Ю.</i> Правовые аспекты цифровизации экологических отношений . . . . .	33
<i>Вахрушев Д.А.</i> Правовые вопросы ретроактивности законов субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений . . . . .	39
<i>Вербицкая Ю.О.</i> Особенности размещения летних веранд предприятий общественного питания: проблемы применения градостроительного и земельного законодательства . . . . .	45
<i>Власенко В.Н.</i> Развитие системы закономерностей, входящих в предмет науки экологического права . . . . .	49
<i>Волков Г.А.</i> Основные начала земельного права . . . . .	52
<i>Воронцова А.А.</i> Гарантии прав правообладателей земельных участков при резервировании земель для государственных или муниципальных нужд . . . . .	57
<i>Выпханова Г.В.</i> Правовое обеспечение экологической и биологической безопасности при применении генетических технологий . . . . .	64
<i>Гафаров Н.Р.</i> Правовые методы предотвращения возникновения накопленного вреда окружающей среде . . . . .	69
<i>Горбачев А.Н.</i> Землепользование как объективная основа существования отрасли земельного права . . . . .	72
<i>Гульзат Д.А.</i> О вопросе соотношения платы за негативное воздействие на окружающую среду и экологического сбора в части утилизации отходов производства и потребления . . . . .	76
<i>Дубовик Д.М.</i> Приемлемость рисков воздействия на окружающую среду при утилизации ЖБО . . . . .	80
<i>Евсегнеев В.А.</i> Вопросы обеспечения эффективности норм земельного права. . . . .	83

---

<i>Ефимова Е.И.</i> О роли московской университетской научной школы экологического права в развитии экологического права . . . . .	91
<i>Жочкина И.Н.</i> Векторы развития научных исследований в области экологической экспертизы в условиях цифровой трансформации . . . . .	100
<i>Заславская Н.М.</i> Модернизация государственного экологического управления в цифровом обществе: концепция правового регулирования . . . . .	105
<i>Злотникова Т.В.</i> Дефекты и последствия современного применения правового механизма экологической экспертизы . . . . .	110
<i>Игнатьева И.А.</i> Проблемы антагонизма экологических и экономических интересов в правовом регулировании отношений по охране окружающей среды и природопользованию . . . . .	116
<i>Кадомцева А.Е.</i> Правовой механизм взимания разовых и регулярных платежей за пользование недрами по законодательству Российской Федерации . . . . .	123
<i>Канделаки Г.Г.</i> Правовое регулирование рационального использования и охраны недр в условиях перехода к низкоуглеродному развитию. . . . .	126
<i>Карлова Н.В.</i> К вопросу о приобретении права собственности на земельный участок по давности владения . . . . .	129
<i>Кичигин Н.В.</i> Правовые неопределенности в сфере проведения государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля . . . . .	135
<i>Клюканова Л.Г.</i> Лесное право в системе отраслей права . . . . .	140
<i>Князева А.С.</i> Умное землепользование: проблемы и перспективы развития . . . . .	145
<i>Ковальчук Н.И.</i> Разрешенное использование сельскохозяйственных угодий, принадлежащих крестьянским (фермерским) хозяйствам . . . . .	148
<i>Козырь О.М.</i> Систематизация видов прав на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков . . . . .	153
<i>Корнеев А.Л.</i> О межотраслевых связях земельного права . . . . .	158
<i>Краснова И.О.</i> Трансформация понятия «водный объект» . . . . .	163
<i>Курницкая А.В.</i> О критериях, позволяющих определить объем и характер вреда, причиненного окружающей природной среде . . . . .	169
<i>Кухаренко Л.В.</i> Виды комплексного развития территорий . . . . .	173
<i>Липски С.А.</i> Некоторые аспекты проведения исследований в области правового регулирования землеустройства и кадастровых отношений (в свете произошедшего укрупнения научных специальностей) . . . . .	178

<i>Лисина Н.Л.</i> Правовая охрана окружающей среды в городах: состояние и перспективы развития . . . . .	183
<i>Листопад О.Ф.</i> Влияние четвертой промышленной революции на сферу комфортной среды проживания граждан в промышленных регионах. . . . .	187
<i>Лунова Е.В.</i> Рациональное использование геологического наследия в геопарках: законодательство России, Китая и Испании . . . . .	192
<i>Маркелов Г.А.</i> Эволюция законодательства о развитии застроенных территорий: актуальные проблемы и пути их решения на современном этапе . . . . .	197
<i>Медведев К.А.</i> Предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов: актуальные проблемы практики правоприменения . . . . .	202
<i>Мельников Н.Н.</i> Роль норм экологического законодательства в регулировании отношений, связанных с созданием искусственных земельных участков. . . . .	207
<i>Нагайцева Д.А.</i> Отходы электрического и электронного оборудования: актуальные проблемы текущего правового регулирования и перспективы развития . . . . .	213
<i>Нарышева Н.Г.</i> Перспективы научных исследований понятия «правовой режим земель». . . . .	218
<i>Никишин В.В.</i> Запрещение деятельности природопользователей: опыт применения судами статьи 1065 ГК РФ . . . . .	223
<i>Новикова Е.В.</i> Экологизация российского законодательства на этапе перехода к низкоуглеродному развитию экономики . . . . .	228
<i>Петрова Т.В.</i> О некоторых проблемах формулирования тем диссертационных исследований . . . . .	234
<i>Плачинда М.Д.</i> Соотношение требований по охране атмосферного воздуха и санитарно-эпидемиологических норм об охране здоровья населения. . . . .	238
<i>Пономарев М.В.</i> Правовые проблемы реализации принципов зеленой экономики в Российской Федерации . . . . .	243
<i>Ревякин А.П.</i> Перспективы развития экологического права в России в условиях изоляции . . . . .	248
<i>Редникова Т.В.</i> Охрана биологического разнообразия: тридцатилетняя эволюция международного правового регулирования на примере Конвенции о биологическом разнообразии . . . . .	252
<i>Русин С.Н.</i> Экологический императив как фактор развития эколого-правовой науки . . . . .	258
<i>Саргсян Г.А.</i> Особенности регулирования строительства при реновации жилищного фонда Москвы . . . . .	263

---

<i>Сафин З.Ф.</i> К вопросу о предмете и методах земельного права в условиях перехода к укрупненным научным специальностям . . . . .	268
<i>Сиваков Д.О.</i> Водное право России и возможности выхода из водного кризиса . . . . .	275
<i>Спиридонова Е.В.</i> Актуальные тенденции правового регулирования лесоклиматических проектов . . . . .	279
<i>Устюкова В.В.</i> Право собственности на леса . . . . .	283
<i>Харьков В.Н.</i> Эколого-правовые проблемы охраны земель . . . . .	287
<i>Хубиева М.Х.</i> Роль правового регулирования образования земельных участков в обеспечении благоприятной окружающей среды. . . . .	291
<i>Чмыхало Е.Ю.</i> О совершенствовании норм земельного права, регулирующих отношения в сфере изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд . . . .	293
<i>Шестерюк А.С.</i> Развитие российского экологического права в рамках мировой климатической повестки . . . . .	298



## **«СОФРИНСКИЕ КОНФЕРЕНЦИИ»: КРАТКАЯ ИСТОРИЯ И ЗНАЧЕНИЕ (ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ)**

Перед вами сборник<sup>1</sup> материалов Юбилейной XXV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства», ежегодно<sup>2</sup> проводимых кафедрой экологического и земельного права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, начиная с 1995 года (далее также — Сборник).

«Софринские конференции» являются одной из «визитных карточек» научной школы экологического права Московского университета. Двадцатипятилетняя история проведения научно-практических конференций такого масштаба и представительства — редкое явление в современной практике научных форумов.

---

<sup>1</sup> Справочно: ранее были опубликованы: в первом выпуске Сборника (1999 г.) — материалы конференций, состоявшихся 17–18 октября 1995 г. («Софрино-2»), 31 марта — 2 апреля 1997 г. («Софрино-3»), 25–26 мая 1998 г. («Софрино-4») (а также материалы Рабочего совещания по текущему состоянию и перспективам развития земельного законодательства в Российской Федерации, проведенного в Москве 28 марта 1996 г.); во втором выпуске Сборника (2001 г.) — материалы конференций, состоявшихся 27–28 мая 1999 г. («Софрино-5») и 22–23 мая 2000 г. («Софрино-6»); в третьем выпуске Сборника (2002 г.) — материалы конференции, состоявшейся 28–29 мая 2001 г. («Софрино-7»); в четвертом выпуске Сборника (2003 г.) — материалы, состоявшейся 27–28 мая 2002 г. («Софрино-8»). Кроме того, в 2004 году был выпущен юбилейный выпуск Сборника в 3-х томах, в котором, помимо всех перечисленных выше материалов (за исключением материалов пятого выпуска) были опубликованы материалы конференции, которая прошла в п. Софрино 13–16 марта 1995 г. («Софрино-1»), а также конференций, состоявшихся 12–13 мая 2003 г. («Софрино-9») и 24–26 мая 2004 г. («Софрино-10»). В пятом выпуске Сборника (2009 г.) — материалы конференций, состоявшихся 23–24 мая 2005 г. («Софрино-11»), 22–23 мая 2006 г. («Софрино-12») и 14–15 мая 2007 г. («Софрино-13»). В шестом выпуске Сборника (2009 г.) были опубликованы материалы конференций, состоявшихся 19–20 мая 2008 г. («Софрино-14») и 18–19 мая 2009 г. («Софрино-15»). В седьмом выпуске четыре тома: первый включает материалы конференций, которые прошли в Солнечногорском районе Московской области 17–18 мая 2010 г. («Софрино-16») и 23–25 мая 2011 г. («Софрино-17»); второй — материалы конференций, состоявшихся 21–22 мая 2012 г. («Софрино-18») и 20–21 мая 2013 г. («Софрино-19»); третий том содержит материалы конференций, состоявшихся 19–20 мая 2014 г. («Софрино-20»), 16–17 мая 2016 г. («Софрино-21») и 22–23 мая 2017 г. («Софрино-22»), и, наконец, четвертый том — объединяет материалы конференций, состоявшихся 21–22 мая 2018 г. («Софрино-23») и 20–21 мая 2019 г. («Софрино-24»).

<sup>2</sup> В 2020 и 2021 гг. в связи со сложной эпидемиологической ситуацией конференции не проводились.

Так, Первая всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы земельного, экологического права и законодательства в современных условиях» была проведена в марте 1995 года в подмосковном Софрино. По месту проведения первой конференции за последующими закрепилось неофициальное название «Софринские чтения» или «Софринские конференции».

За прошедшие годы «Софринские конференции» сложились как платформа для регулярного научного общения. Среди ее участников — представители высших учебных заведений, научных учреждений, органов государственной власти и иных организаций; заслуженные деятели науки Российской Федерации, заслуженные юристы Российской Федерации; доктора наук, в том числе доктора юридических наук, исторических, экономических, сельскохозяйственных наук; кандидаты юридических, экономических, технических, географических наук; профессора, доценты, аспиранты и соискатели, студенты и магистранты из различных субъектов Российской Федерации и иностранных государств.

Работа «Софринских конференций» проходила в разных форматах — пленарных заседаний, секций, подсекций, научных докладов и обсуждений по наиболее актуальным проблемам экологического и земельного права, а также в форме круглых столов. В рамках Конференций традиционно проводились заседания Эколого-правовой секции Учебно-методического Объединения юридических вузов России.

Выступления участников «Софринских конференций», круглые столы на протяжении всех лет отражали наиболее актуальные как теоретические, так и практические проблемы экологического и земельного права и законодательства.

Например, интересы участников «Софрино-1» представляли собой следующие основные векторы: *проблемы развития земельного законодательства* (А.К. Голиченков «Проблемы формирования нового земельного законодательства России», А.Е. Шерстобитов «Земельное и гражданское законодательство: соотношения, конструкции, средства», Н.А. Сыродоев «Проблемы Земельного кодекса», О.М. Козырь «Проблемы разработки Земельного кодекса», В.И. Романов и В.А. Лопатин «Соотношение федерального земельного законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации», В.Т. Будников «Проблемы развития земельного законодательства во Владимирской области»); *актуальные проблемы земельного права* (И.А. Иконицкая «О видах прав на землю в Российской Федерации», О.И. Крассов

«Право частной собственности на землю», Г.В. Чубуков «Понятие земли», С.Н. Бобылев «Охрана земли», З.С. Беляева и В.А. Прудников «Права на земельные доли», М.В. Викторов «О системном подходе в регулировании земельных отношений», Е.А. Суханов «Об основных началах гражданско-правового регулирования земельных отношений»); *вопросы экологического права и законодательства* (О.С. Колбасов «Система и структура экологического права», М.М. Бринчук «Экологические права граждан», В.Ф. Волович «Основные аспекты управления в сфере охраны окружающей среды», О.Л. Кривондасова «Состояние законодательных работ в области экологии и природопользования»); *вопросы преподавания эколого-правовых дисциплин* (А.С. Шестерюк «Методика преподавания экологического права», С.А. Боголюбов «Вопросы преподавания экологического права в высших учебных заведениях»). Кроме того, были затронуты проблемы кодификации лесного законодательства (Л.А. Заславская), проблемы обеспечения традиционного природопользования и землепользования малых народов Севера на соответствующих территориях (Г.С. Башмаков), проблемы разграничения прав государственной собственности на природные ресурсы (Н.Н. Осокин); анализировались проекты федеральных законов о регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и федерального закона об ипотеке (М.Б. Витт). По итогам конференции были приняты Рекомендации научно-практической конференции «Проблемы земельного, экологического права и законодательства в современных условиях», которые были направлены в обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, иные государственные органы, а также опубликованы в журналах «Вестник Московского университета. Серия 11. Право» и «Государство и право»<sup>1</sup>.

Конференция и настоящий сборник посвящены 80-летию кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского университета, что и предопределило тему конференции и сборника — «Состояние и развитие науки экологического и земельного права».

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Научно-практическая конференция «Проблемы земельного, экологического права и законодательства в современных условиях» // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1995. № 6; 1996. № 1.

Отдельные «Софринские конференции» были приурочены к определенным значимым, памятным событиям или акцентированы на конкретной тематике. Так, «Софрино-1» (март 1995 г.) была посвящена вопросам научного обеспечения формирования нового земельного законодательства, «Софрино-2» (октябрь 1995 г.) — вопросам формирования экологического законодательства, «Софрино-8» (2002 г.) — методике преподавания экологического и земельного права и научным исследованиям в этой области, «Софрино-10» (2004 г.) — юбилейная конференция; «Софрино-13» (2007 г.) была посвящена творческому наследию профессора О.С. Колбасова, «Софрино-15» (2009 г.) — 80-летию со дня рождения профессора В.В. Петрова, «Софрино-17» (2011 г.) — теме обеспечения экологической безопасности, «Софрино-18» (2012 г.) — посвящена 70-летию кафедры, «Софрино-19» (2013 г.) — 20-летию принятия Конституции Российской Федерации, «Софрино-20» (2014 г.) — юбилейная конференция, «Софрино-21» — правовым проблемам формирования и реализации государственной экологической политики, «Софрино-22» — 75-летию кафедры.

Настоящий сборник отражает результаты научных исследований: а) предпринятых в соответствующий период времени; б) по наиболее острым эколого-правовым проблемам; в) принадлежащих перу практически всех ведущих ученых-юристов, специализирующихся в этой области; г) осуществленных на базе всех основных научных и образовательных центров экологического и земельного права в России.

Всего в сборнике представлено 60 статей. Научные интересы авторов традиционно распределились примерно поровну между правовыми проблемами охраны окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности человека и иных объектов и правовыми проблемами использования земли и других природных ресурсов. Анализ содержания Сборника показывает, что самыми популярными исследуемыми темами в статьях стали вопросы обеспечения эффективности экологических, природоресурсных и градостроительных правовых норм и вопросы цифровизации в области экологических, природоресурсных и градостроительных отношений.

Эта книга — для преподавателей, она призвана помочь им «передать» науку экологического и земельного права другим, в первую очередь студентам, магистрантам, аспирантам. Она

также и для обучающихся — предназначена помочь им усвоить эту науку.

Сборник подготовлен преподавателями кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ: членом-корреспондентом Российской академии образования, Заслуженным деятелем науки Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором А.К. Голиченковым (ответственный редактор), кандидатами юридических наук Л.Е. Бандориным, А.А. Воронцовой и Н.М. Заславской (составители).

Ответственный редактор благодарит Д. Вырожемского, П. Романову, К. Толкачева и М. Яндарову за помощь в работе по составлению сборника и организации его издания.

*А.К. Голиченков*  
д. Квашнино, МО  
5 мая 2022 г.

## УЧРЕДИТЕЛЬНЫЕ НОРМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

*Бажайкин А.Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права института права, социального управления и безопасности Удмуртского государственного университета*

Целью настоящих тезисов является не выявление и классификация учредительных норм экологического права, а рассуждение на тему их соотношения с учредительными правовыми нормами и формированием из них норм-принципов экологического права, влиянием на их формирование. По моему разумению, учредительные нормы любой отрасли права, это нормы, которые послужили основой (основанием) для образования норм-принципов этих же отраслей права. Но отождествлять их друг с другом нельзя, они не являются синонимичными в своем содержании и понимании (получение данной идеи для исследования от профессора Г.А. Волкова<sup>1</sup>).

Учредительные нормы имеют историко-гносеологический аспект, появлялись на начальных и формационных этапах развития общества и соответственно этапах упорядочивания общественных отношений.

В свое время, мой научный руководитель профессор А.К. Голиченков давал мне вектор изучения и осмысления относительно источников экологического права, выделяя среди прочих церковные источники, марксистские и правовые, для проведения сравнительного анализа и выявления подходов к формированию учредительных правовых норм<sup>2</sup>.

В обществе, наряду с правом, действуют различные виды социальных норм — моральные, нравственные, корпоративные, эстетические, религиозные и т.д. Социальные нормы представляют собой те основные формы и средства, с помощью которых осуществляется регуляция поведения и общественных отношений людей. Они в концентрированном виде выражают объективную потребность любого общества в упорядочении действий и взаимоотношений его членов, в подчинении их поведения социально необходимым правилам. Тем самым социальные нор-

<sup>1</sup> Волков Г.А. Принципы земельного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2005.

<sup>2</sup> URL: <https://alrf.ru/association/presidium-of-the/golichenkov-aleksandr-konstantinovich/>

мы выступают в качестве мощного фактора сознательного и целенаправленного воздействия социальной общности на образ, способ и формы жизнедеятельности людей. Историческое развитие и смена различных типов и форм общественной жизни сопровождались существенными изменениями также и в системе социальной регуляции. Отмирали одни и возникали другие виды социальных норм, изменялись соотношение, взаимосвязи и формы взаимодействия социальных норм (моральных, религиозных, правовых, политических, эстетических и т.д.), их реальное содержание, место, роль и значение в системе социальных регуляторов, механизмы их функционирования, способы и средства их защиты и т. п.<sup>1</sup>

На этих этапах и происходило осознание необходимости регулировать общественные отношения в сфере охраны окружающей человека среды определенными социальными нормами, сформировать правила поведения в отношениях с природой для всех, а не только для отдельных религиозных общностей, народностей, негосударственных территориальных образований. Учредительные нормы становились таковыми в силу осознанных и неосознанных человеком причин, они появлялись по мере необходимости и в конечном итоге сформировали некую совокупность логически взаимосвязанных идей, которые и привели к пониманию необходимости их упорядочивания и создания учредительных правовых норм и далее норм отраслевого правового направления со своими принципами.

Учредительный процесс будущего формирования экологического права возник в момент появления человека на земле, так как человек познавал законы бытия, природы, формировал свои взгляды и подходы на взаимодействие со средой, которая заставляла его думать, бороться, выживать, наслаждаться, то есть строить отношения с окружающей средой, создавать баланс гармоничного совместного существования с неким объектом, которому на протяжении своего существования человек присваивал множество имен, обожествлял, придавал некий «надчеловеческий» статус.

Учредительные социальные нормы, в силу своего разнообразия, косвенного и прямого влияния на формируемые правовые отношения и прочего, подтолкнули общество к созданию отрасли экологического права, и этот момент стал «точкой бифурка-

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 77–78.

ции», в которой началось выявление и создание учредительных правовых норм как будущих норм-принципов, определяющих базис и вектор развития отрасли права.

В «естественнонаучной» синергетике бифуркация представлена как критическое состояние системы, точка перехода от хаоса к порядку, момент оформления, возникновения нового порядка, завершающий период развития системы в режиме с обострением, выбор из целого веера бурно расширявших свою активность тенденций одной, как доминирующей и определяющей новый порядок в пост-бифуркационный период<sup>1</sup>.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что учредительные нормы экологического права — это нормы-прародители, нормы-предпосылки, нормы-основания и иные, которые в дальнейшем сформировали не только учредительные правовые нормы, но и нормы-принципы экологического права, дали основу для появления экологического права как науки, учебной дисциплины, отрасли законодательства и отрасли права.

Как показывает история, на развитие общественных отношений во многом влияла связь между возникновением случая («...и случай, бог-изобретатель...»)<sup>2</sup> и отсутствием объективной нормы права, что влекло за собой выявление пробельности в нормативном правовом регулировании. Пробельность устранялась изначально за счет мнения «ученых мужей, уважаемых людей: старейшин, судей, правителей и прочих», что говорит о появлении в первую очередь науки экологического права; далее возникла логичная необходимость возведения данных мнений в ранг общепринятых правил поведения в государстве, то есть появления правовых норм, а соответственно и норм, объединенных родовыми признаками, характерными для отрасли законодательства и отрасли права.

После легального создания отрасли экологического права, да и в современный период, начальные учредительные нормы и учредительные правовые нормы экологического права могли утратить свои свойства, некоторые из них могли исчезнуть, претерпеть изменения, но их отголоски мы можем встретить в современных нормах экологического права. Ряд так называемых

<sup>1</sup> Музыка О.А. Бифуркации в природе и обществе: естественнонаучный и социосинергетический аспект. Научный журнал «Современные наукоемкие технологии». 2011. № 1. С. 87-91.

<sup>2</sup> <https://prosodia.ru/catalog/stikhotvorenie-dnya/aleksandr-pushkin-ochevidnoe-neveroyatnoe> (Пушкин А.С. «О сколько нам открытий чудных»)



учредительных (социальных) норм и учредительных правовых норм послужил основой для систематизации норм экологического права, формирования ее институтов.

А вот нормы-принципы экологического права с этой задачей не справились, так как было бы правильнее систематизировать их не в общем, как сейчас, а именно по институтам экологического права. Для каждого института экологического права должна быть своя характерная для него совокупность норм-принципов. Кстати, такой подход даст толчок и кодификации норм в сфере окружающей среды, так как применяя общеправовой принцип взаимосвязи (взаимопроникновения) различных норм легче определить объем норм развития экологического права и законодательства, необходимых к включению в каждую главу экологического кодекса в отдельности.

Например, на сегодня большое количество эколого-правовых норм ограничивает частноправовой институт права собственности, в частности правомочия собственников. Это влечет за собой дезавуирование формального института частной собственности на земельный участок вообще, так как абсолютизации правомочий собственника нет и не будет, поэтому, по сути, частной собственности на земельные участки нет, и упираться в признании этого реального факта уже не стоит. Тем более транслируемый рядом ученых подход к земельному участку как к единой недвижимой вещи<sup>1</sup> и статья 261 Гражданского кодекса РФ сами по себе подталкивают к выводу о наличии такого специального и главенствующего объекта, как земельный участок в совокупности с почвенным слоем, произрастающей в его границах растительностью и расположенными водными объектами. Даже цивилисты невольно закладывают в термин «земельный участок» в большей степени экологическое содержание, нежели гражданско-правовое.

Еще одним примером учредительных, с некоторой корректировкой — правовых норм экологического права, — необходимо назвать мнение Е.В. Луновой: «...право рационального природопользования, относящемуся к учредительным «правовым» нормам экологического права, модифицирующимся и раскрываю-

---

<sup>1</sup> URL: [https://zakon.ru/blog/2020/05/24/koncepciya\\_edinogo\\_obekta\\_nedvizhimosti\\_pochemu\\_v\\_rossii\\_ne\\_dejstvuet\\_princip\\_superficies\\_solo\\_cedit](https://zakon.ru/blog/2020/05/24/koncepciya_edinogo_obekta_nedvizhimosti_pochemu_v_rossii_ne_dejstvuet_princip_superficies_solo_cedit)

щимся как в правовых институтах экологического права, так и в отдельных природоресурсных отраслях права»<sup>1</sup>.

Более корректная формулировка с позиции теории права дана в работе Волкова Г.А., где имеет место быть терминологическое разграничение учредительных норм экологического права и учредительных правовых норм экологического права: «В теории права учредительные правовые нормы (исходные правовые нормы) подразделяются на нормы-начала, нормы-принципы, определительно-установочные нормы, нормы-дефиниции и др. Основные начала правового регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов иногда закреплены в учредительных нормах и включают не только цели и принципы права, но и такие важнейшие подразделения, как нормы-начала, нормы-принципы, определительно-установочные нормы, нормы-дефиниции и др.»<sup>2</sup>

Опять же, в дальнейших исследованиях надо понять соотношение и тождественность терминов: учредительные нормы (социальные и правовые) экологического права, нормы-принципы экологического права, принципы охраны окружающей среды, закрепленные в статье 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», их первичность, общность и т. п.

Как итог, хочу сделать вывод, что источником учредительной правовой нормы всегда является учредительная социальная норма, которая затем может быть возведена в ранг правовой нормы любой отрасли права, благодаря которой были выявлены учредительные правовые нормы экологического права и на их основе сформированы нормы-принципы экологического права.

Либо в перспективе для создания единой терминологической основы предлагаю применять термин «учредительные нормы экологического права, включающие в себя совокупность учредительных социальных и учредительных правовых норм».

---

<sup>1</sup> Лулева Е.В. Методологические подходы к исследованию права рационального природопользования // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 163–182.

<sup>2</sup> Теория и методология юридической науки: учебник для магистратуры: в 2 ч. Ч. 2: История, социология и отраслевые юридические дисциплины / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2020. С. 158, 163–164 (автор главы Г.А. Волков).

## МЕТОДОЛОГИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ «ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО»

**Бандорин Л.Е.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, первый заместитель председателя Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по ЖКХ, строительству и дорогам

Дисциплина «Градостроительное право» появилась на Юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (далее — ЮФ МГУ) в момент перехода на двухуровневое обучение «бакалавриат-магистратура». При подготовке в 2015 году кафедрой экологического и земельного права единой кафедральной магистерской программы «Правовое регулирование использования земель и создания объектов недвижимости» дисциплина с таким названием вошла в состав такой программы наряду с девятнадцатью другими дисциплинами<sup>1</sup>. Объём дисциплины составляет 108 академических часов, в том числе 36 аудиторных часа и 72 — на самостоятельную работу обучающихся. Дисциплина преподаётся в течение одного семестра, на втором семестре первого курса магистратуры.

Как указано в первом разделе учебной программы, целью учебной дисциплины «Градостроительное право» является получение магистрантами знаний и практических навыков в области регулирования публичных отношений в сфере территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования и строительства, а также тесно связанных с ними отношений в области охраны окружающей среды, формирования и предоставления земельных участков. Основными задачами изучения дисциплины «Градостроительное право» являются приобретение способности квалифицированно разрешать правовые коллизии, определять юридическое значение фактических об-

<sup>1</sup> Об этом см.: Голиченков А.К., Волков Г.А., Бандорин Л.Е. и др. Правовое регулирование использования земель и создания объектов недвижимости: Программы подготовки магистров: Учебное пособие / Под ред. проф. А.К. Голиченкова; сост. Г.А. Волков. М.: Издательский дом «Городец», 2016. С. 125–139.

стоятельств, владеть основной терминологией, обладать навыками толкования и применения законов и иных нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

Последующей для дисциплины «Градостроительное право» является дисциплина «Правовые инструменты комплексного развития территорий», изучаемая в течение первой половины первого семестра второго курса магистратуры, то есть в объёме в два раза меньше, чем дисциплина «Градостроительное право».

Необходимо отметить, что в том же самом 2015 году, когда происходил переход от специалитета к двухуровневой системе «бакалавриат-магистратура», на четвёртом (выпускном) курсе бакалавриата ЮФ МГУ появилась дисциплина по выбору под названием «Правовое регулирование градостроительной деятельности». По сути эта дисциплина представляет собой вводный курс для студентов, интересующихся градостроительным правом и выбирающих для себя, на какую магистерскую программу на ЮФ МГУ поступать.

Преподавание градостроительного права в российских вузах возникло примерно одновременно в рамках схожих по содержанию магистерских программ по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция». Так, с середины десятых годов XXI века преподавание данной дисциплины обеспечивается в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), в Уральском государственном юридическом университете имени В.Ф. Яковлева (УрГЮУ), в Национальном исследовательском Томском государственном университете и ряде других вузов, занимающих ведущие позиции в юридическом образовании. Надо также отметить, что указание на такую отрасль права, как градостроительное, в названии структурного подразделения высшего учебного заведения юридического профиля впервые в России появилось в 2020 году в УрГЮУ, когда кафедра земельного и экологического права была преобразована в кафедру земельного, градостроительного и экологического права.

Как и любая новая учебная дисциплина, в момент её появления в учебном процессе она не была должным образом обеспечена комплексом учебных и научно-практических ма-

---

<sup>1</sup> Голиценков А.К., Волков Г.А., Бандорин Л.Е. и др. Правовое регулирование использования земель... С. 126.

териалов. Основная рекомендуемая к изучению литература базировалась в 2015-2021 гг. на трех основных изданиях: учебник «Градорегулирование»<sup>1</sup>, комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (главной особенностью которого является то, что он не постатейный, а поглавный, и содержит не описание норм кодифицированного акта, а ответы на часто возникающие вопросы в ходе осуществления градостроительной деятельности)<sup>2</sup>, а также научно-популярная брошюра «Азбука землепользования и застройки»<sup>3</sup>. Эти издания не могли претендовать на полноценное удовлетворение спроса по рассматриваемой дисциплине хотя бы потому, что два из них (учебник и брошюра) не предназначены для юристов.

Однако в 2021 году произошёл в известной мере прорыв, когда увидел свет первый в современной России учебник «Градостроительное право»<sup>4</sup>, соавторами которого выступили преподаватели тех вузов, где уже внедрено изучение этой дисциплины. При подготовке учебника, как представляется, возникла синергия глубокого понимания, с одной стороны — теории права и специального законодательства, и с другой стороны — практики применения законодательства о градостроительной деятельности.

Целевая аудитория данного учебника определена как в аннотации, так и во введении: это именно студенты, обучающиеся в магистратуре по направлению подготовки «Юриспруденция» и предусматривающие углублённое изучение правового регулирования градостроительной деятельности и применение градостроительного законодательства в Российской Федерации в рамках как дисциплины «Градостроительное право», так и смежных дисциплин (например, «Договоры в сфере градостроительной деятельности», «Земельно-правовые проблемы строительства

<sup>1</sup> Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.

<sup>2</sup> Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. Ответы на проблемные вопросы градостроительной деятельности / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин; Фонд «Институт экономики города». М.: Проспект, 2010.

<sup>3</sup> Азбука землепользования и застройки. Главное о правилах землепользования и застройки в популярном изложении / Л. Бандорин, Э. Трутнев. М.: Фонд «Институт экономики города», 2010.

<sup>4</sup> Болтанова Е.С., Романова О.А., Бандорин Л.Е. Градостроительное право: Учебник. М., 2021.

и реконструкции объектов капитального строительства» и других)<sup>1</sup>. Вместе с тем, представляется, что учебник может быть использован и при подготовке бакалавров (специалистов) в процессе преподавания дисциплин «Земельное право» и «Экологическое право».

Учебная дисциплина «Градостроительное право» на ЮФ МГУ состоит из восьми разделов, посвященных крупным элементам градостроительной деятельности: понятию и содержанию градостроительного права, понятию градостроительной деятельности, территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации объектов капитального строительства, а также вопросам согласования интересов при осуществлении градостроительной деятельности и информационному обеспечению градостроительной деятельности. Это примерно соответствует изложению нормативного материала в основном кодифицированном акте — Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее — ГрК РФ). Вместе с тем, упомянутый учебник добавляет к изложению материала ещё и смежные вопросы, поэтому он состоит из большего числа глав (21 глава).

Градостроительное право — это комплексное правовое образование, состоящее из правовых норм, объединённых единой целью правового регулирования (развитие территорий с использованием специфических средств и форм) определённых групп общественных отношений (градостроительных отношений) и базирующихся на единых принципах (см. ст. 2 ГрК РФ)<sup>2</sup>. Градостроительное право также можно и нужно рассматривать и как формирующуюся юридическую науку, и как учебную дисциплину. Как самостоятельное научное направление и учебная дисциплина, градостроительное право имеет свой понятийный аппарат. Основные понятия, используемые в градостроительной сфере, сформулированы в ст. 1 ГрК РФ.

За шесть состоявшихся выпусков на нашей кафедральной магистерской программе «Правовое регулирование использования земель и создания объектов недвижимости» (2017-2022 гг.) по тематике, связанной с правовым регулированием градо-

<sup>1</sup> Там же. С. 14.

<sup>2</sup> Болтанова Е.С., Романова О.А., Бандорин Л.Е. Градостроительное право... С. 34.

строительной деятельности, было подготовлено 20 выпускных квалификационных работ, причём интерес к данной тематике последовательно и неуклонно растёт (2017 и 2018 гг. — по 2 работы, 2021 и 2022 гг. — по 4 работы). Данное обстоятельство внушает оптимизм и предопределяет повышение внимания к методологии преподавания новой, но уже подтвердившей свою востребованность дисциплины «Градостроительное право».

## ВОСТРЕБОВАННОСТЬ ЦЕНТРА ВОСПИТАНИЯ НАУЧНЫХ И ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

**Боголюбов С.А.**, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
научный руководитель отдела экологического и аграрного  
законодательства Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

Кафедре экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова исполняется восемьдесят лет. Это прекрасный юбилей — замечательный период зрелости, очередная ступень оценки прошлого в контексте с окружающим миром, планирования не менее конструктивного будущего, наращивания умений реагировать на происходящие события. Почти семь десятков лет доводится быть рядом, что позволяет делиться впечатлениями.

В 1955 году мне довелось, будучи студентом юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, участвовать в праздновании его 200-летия; колхозное и земельное право преподавал нам Григорьев, видели Г.В. Иванова, А.В. Карасса, Е.Н. Колотинскую, И.В. Павлова; по коридорам ходили старшекурсники — будущие председатель Верховного Совета А.И. Лукьянов, президент-орденоносец М.С. Горбачев, руководитель аппарата Конституционного Суда Л.В. Лазарев, официальный оппонент по моей докторской диссертации проф. Н.А. Михалева.

С благоговением познавались нами основы юриспруденции. Университет был востребованной кузницей кадров; в последующие десять лет работы в прокуратуре считал за честь выступать на заседаниях студенческих кружков, кафедр. Характеризуют качество прекрасного образования такие выпускники МГУ как Е.Л. Минина, В.И. Лафитский (ИЗиСП), И.А. Иконицкая, В.В. Устюкова, О.Л. Самончик (ИГиП РАН).

В 1969 году в период моей работы в аппарате Верховного Совета РСФСР над проектом Земельного кодекса совместно с Н.И. Красновым, Ю.Г. Жариковым, Л.П. Фоминой к нам приехал для организации практики зав. кафедрой МГУ Николай Дмитриевич Казанцев с группой студентов, среди которых был Геннадий Иванович Осипов — будущий нач. юридического управления Комитета по охране природы СССР.



В деятельности рабочей группы, депутатской комиссии по подготовке в 1970-е первого в стране Водного кодекса участвовали будущие чл.-корр. РАН О.С. Колбасов, зав. отделом ИЗиСП В.Н. Литовкин; посланные на отзывы в МГУ проекты ЗК и ВК неизменно получали добротные, высококвалифицированные предложения, отражающие знание предмета, заинтересованность в справедливом его рассмотрении, вследствие чего замечания Кафедры внимательно учитывались при доработке кодексов.

Общение на конференциях и заседаниях с зав. кафедрой проф. Владиславом Васильевичем Петровым, доц. Маргаритой Сергеевной Пашовой, Руфином Константиновичем Гусевым, нач. кафедры заочного отделения Академии МВД полковником Русланом Дмитриевичем Боголеповым укрепляли понимание роли альма-матер, ее Кафедры в становлении научных и педагогических кадров<sup>1</sup>.

В последний год жизни В.В. Петрова под Москвой состоялась первая конференция ученых и преподавателей, занимающихся экологическим и земельным правом, получившая наименование «софринская» (не путать с «софринской» бригадой внутренних войск, к которой Кафедра отношение не имела). Запомнилась та конференция живостью атмосферы и тем, что В.В. Петров резко критиковал проф. МГЮА Б.В. Ерофеева за употребление им всеу понятия «экологопользование»; их полемика, однако, закончилась выдачей положительной рецензии на очередной учебник Ерофеева.

На следующий год во Владимирской области состоялось первое заседание Школы молодых юристов-экологов. Познавательными, поучительными, интересными стали последующие выездные занятия Всероссийской Школы молодых юристов-экологов в С.-Петербурге, Саранске, Выборге, Анапе, Петергофе, Туле, Екатеринбурге, на Волге в Тверской области, на Соловецких островах, на Телецком озере, в Турции, Швейцарии<sup>2</sup>.

Мало кто тогда мог представлять, что эти формы получения и повышения настоящей, высоко ценимой квалификации, орга-

<sup>1</sup> Памяти профессора В.В. Петрова / Сост. А.К. Голиченков, Т.В. Петрова. М.: Зерцало, 2000; Боголюбов С.А. Человек продолжается в его делах. К 80-летию со дня рождения В.В. Петрова // Экологическое право. 2009. № 2/3.

<sup>2</sup> Боголюбов С.А. Интеллектуальный потенциал школ молодых и не очень молодых юристов-экологов // Экологическое право. 2015. № 5; Голиченков А.К. Всероссийские школы молодых ученых-юристов, специализирующихся в области экологического, земельного права и законодательства // Законодательство. 2000. № 8.

низуемые по инициативе зав. кафедрой Александра Константиновича Голиченкова, надолго, почти на тридцать лет, станут основными, весьма востребованными площадками обмена мнениями, поиска единомышленников, обучения ораторскому мастерству, отстаивания своих мотивированных позиций, умения искать им доводы, слушать и признавать в ходе споров иные доводы; что эти площадки превратятся в незаменимые центры воспитания научных и педагогических кадров для всей страны: трудно найти ученого и преподавателя, который бы не прошел эти университеты, вернув полученное в виде своего инициативного творчества<sup>1</sup>.

Десятки софринских конференций и школ молодых юристов-экологов оставляют неизгладимое впечатление возможностями выражения научных мнений по вопросам современного состояния земельных отношений, качества природной среды, обсуждения прогнозов продовольственного, экологического развития, ставшие при поддержке маститых профессоров, доцентов, иных приглашаемых авторитетных специалистов подлинными академиями начинающих и состоявшихся преподавателей и ученых, обучающихся слышать, думать, говорить, не бояться задавать вопросы, отвечать на них, убеждать, соглашаться, дискутировать, размышлять, допускать различные, иногда противоречащие друг другу точки зрения.

Память к учителям, наставникам, предкам, к предыдущим поколениям (на плечах, достижениях, ошибках которых мы стоим, существуем), уважение к их поискам и заслугам, сделанному и несделанному, проблемам и трудностям (какие бы они ни были) должны характеризовать поколения нынешние, как и забота о настоящем, думы о поколениях, следующих за нами<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Бандорин Л.Е. Проблемы применения оценки воздействия на окружающую среду // Экологическое право. 2015. № 5; Воронцова А.А., Заславская Н.М. Интерактивные методы в преподавании земельного права: Левиафан, или изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Экологическое право. 2015. № 5; Игнатьева И.А. Введение в экологическое право: Учебное пособие. М.: Проспект. 2021; Козырь О.М. Особо охраняемые природные территории — анализ современного правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2009. № 11; Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений. // Экологическое право. 2016. № 3; Русин С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3; Хаустов Д.В. Публично-правовой договор в природоресурсном праве: отличительные признаки // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2006. № 11.

<sup>2</sup> Профессора Московского университета. 1755–2004 гг. Биографический словарь: в 2 т. М.: Изд-во Моск. ун-та. 2005 (серия «Архив Московского университета»);

Сейчас принято говорить: кто не знает прошлого — тот не осознает, не понимает происходящего и не планирует, не строит будущего.

XX век прошел под знаком обсуждения роли личности в истории, однако юбилей Кафедры предполагает признание решающего вклада А.К. Голиченкова в организацию, финансирование конференций и Школ, служащих востребованным базисом повышения квалификации ученых, педагогов, не равнодушных к проблемам правовой охраны отечественной и глобальной окружающей среды, рационального природопользования<sup>1</sup>.

На протяжении десятилетий было заметным участие сотрудников Кафедры в работе Высшего экологического совета, Комитетов Государственной Думы РФ в создании, комментировании проектов Земельного, Лесного, Водного, Градостроительного, Экологического кодексов, в изданиях журналов «Экологическое право» и Вестника Московского университета серии «Право», на других фронтах и флангах теории и практики юриспруденции<sup>2</sup>.

Подготовленные на Кафедре работоспособным коллективом сборники материалов научно-практических конференций «Экологическое право России», практикумы, программы обязательных и факультативных курсов учебных дисциплин по направлениям, методики проведения вводных и прочих занятий, решений учебных задач (дел) по экологическому и земельному праву, другие теоретические разработки стали востребованными настольными пособиями студентов, магистров, специалистов юридических факультетов и вузов, диссертантов, всех, кто

---

Развитие науки и преподавания экологического права // История юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова: в 3 т. / Отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М.: Городец, 2005; Боголюбов С.А. Многоцветье евразийского эколого-правового пространства по трудам профессора М.И. Васильевой // Сборник материалов XIII Научно-практической конференции «Устойчивое развитие территорий» на тему: «Публичные и частные интересы в сфере земельных отношений» (памяти профессора доктора юридических наук М.И. Васильевой) / Отв. ред. С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, М.В. Пономарев. М.: МИИГАиК, 2021. С. 172–176.

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Сочетание санитарных и экологических мотивов в праве. К 70-летию А.К. Голиченкова // «Черные дыры» в Российском законодательстве» 2021. № 4. С. 56–60.

<sup>2</sup> Вопрос о земле всегда был важнейшим: Интервью с профессорами и преподавателями кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова А.К. Голиченковым, Г.А. Волковым, Н.М. Заславской, О.И. Крассовым // Судья. 2015. № 2; Боголюбов С.А. Журнал динамичен, последователен, опирается на поколения // Экологическое право. 2018. № 4.

интересуется охраной здоровья и жизни людей, окружающей их родной и всемирной природной среды<sup>1</sup>.

Научную школу Кафедры характеризуют рассмотрение сложных, запутанных проблем, поддержание атмосферы научного поиска, неустанной работы над собой и вокруг себя, творческих публикаций, становление личностей, не останавливающихся на квалификационной оценке диссертационного совета при юридическом факультете МГУ во главе с проф. Г.А. Волковым, но продолжающих научное движение, координацию учебно-методических объединений классических университетов<sup>2</sup>.

Вышесказанное разноплановое участие в большинстве указанных работ позволяет прикоснуться к Юбилею Кафедры, приобщиться к ее деловитости, организованности, доброжелательности, требовательности к себе и соратникам по эколого-правовому цеху, обновить в условиях турбулентности востребованный взвешенный оптимизм относительно российской юриспруденции и юридического сообщества.

---

<sup>1</sup> Экологическое право России: Сб. материалов научно-практических конференций. Вып 4. 2002 / Сост. А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Миняев / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Юр. институт МИИТа, 2003.

<sup>2</sup> *Голиченков А.К.* Московская университетская научная школа экологического права // Экологическое право. 2014. № 5; Кафедра экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова: традиции и развитие: Учебное пособие / Сост. Е.И. Ефимова. М.: ИД «Буки Веди», 2016.

## ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ КАК ПРЕДМЕТ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

*Болтанова Е.С., доктор юридических наук, заведующая  
кафедрой гражданского права Национального  
исследовательского Томского государственного университета,  
профессор Томского государственного университета  
систем управления и радиоэлектроники*

Урбанизационные процессы, захватывающие все большие территории, неизбежно порождают особую роль современной теории градостроительства. Целью градостроительной науки является территориально-пространственная организация окружающей человека среды. Эту же цель (в широком смысле) преследует и законодательство, регулирующее градостроительную деятельность.

Содержание градостроительной деятельности определено в действующем Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее — ГрК РФ) путем перечисления (исчерпывающим образом) разнообразных видов антропогенной деятельности. Соответственно и градостроительные отношения — комплексное явление, охватывающее разнообразные по составу общественные отношения. В связи с комплексностью градостроительных правоотношений, например, их классификация может производиться по различным основаниям, имеющим теоретическое и практическое значение.

Необходимо отметить, что градостроительные отношения могут быть представлены: а) градостроительными отношениями, которые являются предметом правового воздействия норм градостроительного законодательства (собственно градостроительные отношения); б) всеми иными отношениями, возникающими в градостроительной сфере (отношения, правовое регулирование которых обеспечивается нормами гражданского, земельного, лесного, водного законодательства — см. ч. 3 ст. 4 ГрК РФ).

Градостроительные отношения настолько разнородны, что в самом ГрК РФ этот термин употребляется всего несколько раз и только в целях обозначения существования группы отношений, регулируемых законодательством о градостроительной деятельности (ст. 2–6), определения сферы его регулирования. Но это

не значит, что они не могут быть предметом специальных исследований. Результатом правового регулирования градостроительных отношений являются градостроительные правовые отношения, и именно они представляют интерес для юристов. Классический анализ можно строить путем выделения элементов правоотношения.

Поскольку градостроительная сфера охватывает довольно разнообразные виды деятельности, то и содержание этих отношений достаточно многообразно. Как ни странно, в самом ГрК РФ законодатель в подавляющем большинстве правил определяет права в градостроительной сфере, формулированию обязанностей посвящено не так много норм.

Участниками (субъектами) рассматриваемых правоотношений могут быть разнообразные субъекты. При этом, собственно градостроительные правоотношения (градостроительные отношения в узком смысле) во многих случаях возникают с участием публичного образования (которое чаще всего участвует опосредованно — через свои органы и (или) должностные лица). В этих отношениях физическое и юридическое лицо чаще всего обладает специальным статусом, в соответствии с которым имеет специфическое наименование. Это: застройщик, технический заказчик, лицо, выполняющее инженерные изыскания, лицо, осуществляющее подготовку проектной документации, саморегулируемая организация в области строительства, реконструкции или ее член и т.д. либо их представители.

Градостроительные решения затрагивают определенную территорию, и, соответственно, возможно признать в качестве субъекта градостроительных правоотношений определенное сообщество граждан (социальную общность). Состав такого сообщества может быть различным, но этих граждан объединяет общий интерес, общая цель в градостроительной сфере и территория, на которой они проживают и (или) имеют объекты недвижимости. Эти признаки обуславливают права коллектива граждан обсуждать, вносить предложения и участвовать в подготовке решений в области градостроительной деятельности в любой форме (участие в собраниях (сходах) граждан, участие в публичных слушаниях, обсуждениях градостроительной документации, обращение в компетентные органы), гарантируемые правовыми нормами.

Рассматривая объекты градостроительных отношений, можно выделить их четыре вида (группы): территория публичного

образования, его часть (например, населенный пункт, элемент планировочной структуры, территориальные и функциональные зоны), земельный участок и объект капитального строительства. По поводу каждого такого объекта возникают разнообразные градостроительные правоотношения, отличающиеся не только объектом, но и субъектом, содержанием.

С утверждением паспортов научных специальностей в апреле 2022 года градостроительство впервые упоминается как возможный предмет исследования юристами, но только в рамках специальности «5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки». Соответственно, речь идет об анализе публично-правовых аспектов градостроительства. Действительно, градостроительная деятельность как потенциально опасная хозяйственная деятельность, как деятельность, оказывающая непосредственное воздействие на окружающую человека среду (в т.ч. природные ресурсы и объекты), как деятельность с участием публичных субъектов, заслуживает императивного метода правового регулирования и в таком опосредовании преследует общественные, государственные интересы. Эти обстоятельства обуславливают анализ градостроительных правоотношений с позиции публичного права.

Тем не менее, современное градостроительное законодательство при всем его в целом публичном характере обеспечивает определенное частно-правовое (прежде всего — договорное) регулирование отношений в сфере градостроительства. Например, ГрК РФ содержит специальные нормы, детализирующие общие положения Гражданского кодекса РФ о «классических» договорах, прежде всего — строительного подряда, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ. Также нормы о градостроительной деятельности закрепляют определенные виды договоров, обеспечивающих ее (гл. 6.3, ст. 68 ГрК РФ). Эти специфические договорные конструкции имеют существенные отличия от гражданско-правового регулирования в части степени их императивности, наличия ограничений в принципе свободы договора. Это обусловлено целями развития территорий, принципами, на которых основывается градостроительное законодательство (ст. 2 ГрК РФ), спецификой субъектного состава. Такой подход законодателя можно только приветствовать, поскольку гражданское законодательство (с его основами правового регулирования в ст. 1 Гражданского кодекса РФ) не может обе-

спечить сбалансированное и устойчивое развитие поселений и городских округов.

Определенную роль градостроительное законодательство играет в правовом регулировании градостроительных организационных отношений. Это отношения, которые направлены на организацию будущих договорных связей<sup>1</sup>. Такие отношения могут быть публично-правовыми и частно-правовыми. В последнем случае речь идет об отношениях, основанных на началах равенства их участников, которые выступают предпосылкой для возникновения определенных имущественных отношений. Это могут быть отношения, возникающие на преддоговорном этапе, например, проведение торгов на заключение договоров подряда на выполнение инженерных изысканий, на подготовку проектной документации, договоров строительного подряда, проведение торгов в целях заключения договора о комплексном развитии территории жилой застройки.

Таким образом, с одной стороны — упоминание градостроительства в паспорте научной специальности «5.1.2» свидетельствует о признании определенной самостоятельности соответствующих общественных отношений и законодательства, необходимости их научного исследования, с другой стороны — отсутствие аналогичного направления в паспорте научной специальности «5.1.3. Частноправовые (цивилистические) науки». Это создает опасность, что «эта сторона медали» градостроительных правоотношений может «выпасть» с поля зрения молодых исследователей. Градостроительная деятельность, независимо от ее разновидности, опосредуется как публично-правовыми, так и частноправовыми градостроительными отношениями. С учетом того, что на данный момент соответствующее решение уже принято, то, видимо, не приходится рассуждать о том, что к чему-то хорошему «разбивка» по разным специальностям отдельных крупных и системно организованных отношений (градостроительных, земельных, природоресурсных и т.п.) привести не может.

---

<sup>1</sup> О.А. Красавчиков определял организационные отношения, как «построенные на началах координации или субординации социальные связи, которые направлены на упорядочение (нормализацию) иных общественных отношений, действий их участников либо на формирование социальных образований» (Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права. Т. 1. М.: Статут, 2005. С. 53).



## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

**Вагина О.В.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева

**Гаевская Е.Ю.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного, градостроительного и экологического права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева

Цифровизация, несомненно, затрагивает все аспекты жизни современного общества, включая сферу эколого-экономической деятельности. Концепция устойчивого развития призвана обеспечить экологизацию экономики и экономизацию экологии; отметим, что устойчивое развитие экологических отношений будет еще более продуктивно достигаться путем внедрения цифровых технологий.

Методы, направленные на автоматизацию экологических отношений, закреплены в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Модернизации цифровых отношений экологической сферы посвящено и Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2021 № 3496-р<sup>1</sup>, закрепившее приоритеты, цели, задачи цифровой трансформации, а также проблемы и вызовы цифровой трансформации. Также предусматривается внедрение на территории России инновационных цифровых технологий (дистанционное зондирование Земли и беспилотные летательные аппараты, технология интернет вещей (IoT), большие данные (Big Data), цифровой двойник (Digital Twin), искусственный интеллект).

Цифровизация ставит перед экологическим правом новые задачи: расширяет его предмет, усложняет правовую ответственность.

Две составляющие — цифровые технологии и экологическая устойчивость — должны дополнять и усиливать друг друга как

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования».

взаимообуславливающие компоненты. В настоящее время Россия активно инвестирует в цифровую отрасль экономики. Тем не менее, внедряемые цифровые инновации создают новые нерешенные проблемы. Наиболее серьезные задачи, которые стоят перед цифровизацией сегодня в сфере экологии, — это подготовка специализированных кадров и значительные финансовые затраты на обслуживание цифровых технологий. Поэтому необходима действующая государственная поддержка развития инфраструктуры, способствующая техногенной экологической безопасности и гарантирующая единое информационное пространство для эффективного использования различных сервисов и услуг<sup>1</sup>.

Анализируя основные изменения законодательства, акцентируем внимание на правовых нормах, направленных на цифровую трансформацию экологических отношений.

Прежде всего, обратим внимание на процесс законодательного совершенствования информатизации системы государственного и муниципального контроля, направленного на переход к цифровой прозрачности. Так, ст. 17 ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» предусматривается создание новых информационных систем контроля (надзора). Также к 2024 году планируется весь документооборот между надзорными органами и контролируемыми лицами перевести на электронную платформу с возможностью подписания электронного документа со стороны контролируемого лица простой электронной подписью. При этом устанавливается переходный период до 31 декабря 2023 года.

Вполне возможно, что в ближайшем будущем информирование контролируемого лица на бумажном носителе с использованием почтовой связи будет отменено и все сведется к электронному документообороту; например, прием почтовых отправлений документов на регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним Росреестром будет прекращен 29 июня 2022 года.

Фактически речь в законе идет о полноценной цифровизации государственного и муниципального контроля, повышении оперативности обмена информацией, снижении объема документооборота контрольно-надзорных органов, позволяющих расши-

---

<sup>1</sup> Дулатова Н.В. Цифровизация и эколого-экономическая безопасность // Вестник Южно-Уральского университета. Серия: Право. 2020. № 1. С. 31.

речь возможности применения в рамках контрольно-надзорной деятельности фотофиксации и видеофиксации, в том числе в удаленном режиме.

Переход к государственным информационным системам предусматривается также и природоресурсным законодательством.

Например, еще в 2016 году в России была создана Федеральная государственная информационная система «Единый фонд геологической информации о недрах»<sup>1</sup>. В 2021 году был предусмотрен переход на цифровую основу государственного управления недропользованием на всех этапах геологического изучения и освоения недр, а также переход на цифровой оборот геологической информации в виде юридически значимых электронных документов<sup>2</sup>.

В сфере управления охотничьими ресурсами с 1 января 2022 года предусматривается электронная форма ведения реестра недобросовестных лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, и участников аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения<sup>3</sup>.

Цифровую трансформацию лесного хозяйства предусматривает Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса РФ до 2030 года». ФЗ от 04.02.2021 № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования правового регулирования лесных отношений» предусматривает:

- создание федеральной государственной информационной системы лесного комплекса (ФГИС ЛК);
- транспортировка древесины и продукции из нее допускается только при наличии электронного сопроводительного документа;
- обязательно к исполнению требование регистрации в ФГИС ЛК сделок с древесиной и продуктами ее переработки;

<sup>1</sup> Ст. 27.1 Закона от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Постановление Правительства РФ от 30.01.2016 № 48 «О федеральной государственной информационной системе «Единый фонд геологической информации о недрах».

<sup>2</sup> Приказ Роснедр от 19.01.2021 № 14 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Федерального агентства по недропользованию на 2021–2023 гг.».

<sup>3</sup> ФЗ от 11.06.2021 № 164-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

- перевод в цифровой вид всех документов в лесном хозяйстве;
- создание единой электронной карты, на которой будут отражены сведения государственного лесного реестра.

С 1 января 2023 года вступает в силу статья 96.3 Лесного кодекса РФ, предусматривающая оснащение техническими средствами контроля транспортные средства, используемые для транспортировки древесины и тушения лесных пожаров.

Отметим, что новые цифровые технологии внедряются на практике и крупными хозяйствующими субъектами уже сегодня. Так, предприятия «Норникеля» выступили участниками «пилотного проекта» по внедрению в России системы автоматического контроля за состоянием атмосферного воздуха. Запуск автоматизированной системы мониторинга за выбросами загрязняющих веществ в онлайн-режиме предусмотрен в рамках национального проекта «Экология». «Пилотный проект» по созданию системы автоматического контроля уже запущен на предприятиях, а также в жилых зонах г. Норильска. Эксперимент позволит апробировать наилучшие технологические решения по передаче данных о состоянии воздуха в онлайн-режиме с последующим распространением отработанных принципов и технологий на иные города-участники федерального проекта «Чистый воздух»<sup>1</sup>.

Цифровая экономика позволяет обеспечить поддержание устойчивости экосистемы и переход к зеленой экономике, например, за счет мониторинга зеленых «больших данных», включая онлайн-скрининг целого спектра профильных индикаторов<sup>2</sup>.

Одной из насущных проблем для предпринимателей в экологической сфере остается проблема, связанная с обеспечением внедрения информационно-коммуникационных технологий в различные сферы природопользования, что связано с информационным обеспечением заинтересованных субъектов-природопользователей. В частности, основными недостатками информационного обеспечения управления земельными ресурсами признаются: осуществление слабого межведомственного взаимодействия путем информационного и электронного обмена

<sup>1</sup> Абрамченко В.В. Проект по автоматическому контролю за качеством воздуха начнется с Норильска. URL: <http://government.ru/news/43604/>

<sup>2</sup> Перелет Р.А. Экологические аспекты цифровой экономики // Мир новой экономики. 2018. № 12(4). С. 40.

информацией; отсутствие целенаправленной, продуманной, хорошо организованной работы с информацией<sup>1</sup>.

Например, в настоящее время отсутствие оперативного внесения в ЕГРН информации о зонах с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ) на практике приводит к тому, что после приобретения земельных участков собственники, спустя определенное количество времени, узнают, что в некоторых случаях стоимость данных земельных участков снижается с нескольких миллионов до 1 рубля; в других случаях узнают, что земельный участок попадает в ЗООИТ и не позволяет им осуществить задуманную деятельность, соответственно они будут нести убытки, включая упущенную выгоду. Актуальное и достоверное информационное обеспечение важно и в сфере недропользования, которое осуществляется на стыке с правом землепользования: получив достоверную информацию о площадях залегания полезных ископаемых, потенциальный покупатель земельного участка может спрогнозировать, существует ли вероятность его изъятия для государственных и муниципальных нужд в будущем, так как в настоящее время инициатором процедуры изъятия может быть не только заинтересованный уполномоченный орган, но и ряд хозяйствующих субъектов, в частности недропользователи.

Положительный эффект от цифровизации обуславливает потребность поэтапного внедрения на территориях субъектов РФ цифровых технологических решений и цифровых платформ в целях создания автоматизированных региональных информационных систем. Это, в свою очередь, влечет необходимость формирования правовых основ, закрепляющих: требования к составу, объему и содержанию информации о земельных ресурсах; правила координации и межведомственного взаимодействия на региональном уровне при сборе необходимых сведений; а также порядок внедрения и применения технологий обработки больших объемов данных и интернета вещей<sup>2</sup>. Указанный опыт

<sup>1</sup> Хабарова И.А., Хабаров Д.А., Алтынбаев Т.Р., Бляблин А.А., Родовниченко С.Ю. Информационное обеспечение эффективного сельскохозяйственного землепользования // Международный журнал прикладных наук и технологий Integral. 2018. № 2. С. 244.

<sup>2</sup> Сухова Е.А., Абанина Е.Н. Правовые проблемы цифровой трансформации системы управления природопользованием как механизма обеспечения экологической безопасности // Российская юстиция. 2020. № 8. С. 18.

целесообразно распространить и на иные подотрасли экологического законодательства: лесное, горное, водное и др.

Стоит принять во внимание тот факт, что, конечно же, не все цифровые технологии в экологической сфере будут приводить к эффективному рациональному природопользованию и охране окружающей среды, включая обеспечение экологической безопасности. Поэтому, облакая их в правовую форму, на наш взгляд, целесообразно установить еще один принцип экологического законодательства — публично-правовой эстоппель (запрет на противоречивое поведение) при введении той или иной технологии, и внедрить оценку регулирующего воздействия актов об их установлении.

# ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РЕТРОАКТИВНОСТИ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Вахрушев Д.А., аспирант кафедры финансового  
и экологического права Башкирского  
государственного университета*

Вопрос об обратной силе законодательных актов является актуальным, поскольку нередко вызывает трудности в определении применимых нормативных актов, непосредственно оказывающих регулирующее воздействие на возникающие споры в сфере земельных отношений. Действующее законодательство не дает однозначного ответа по причине отсутствия во многих нормативных актах положений об их применении во времени.

Не выработано единой позиции и в судебной практике. Встречаются судебные решения, в которых данный вопрос затрагивается, но они разрешают конкретные судебные споры и не позволяют прийти к единому знаменателю по проблеме в целом.

Указанная проблематика проявляется, в частности, в земельных отношениях по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, при наличии действующего договора о развитии застроенной территории, заключенного в соответствии с градостроительным законодательством, принятым законом субъекта РФ по перераспределению полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее — ФЗ № 137)<sup>1</sup> в целях разграничения государственной собственности на землю устанавливает федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и собственность поселений, городских округов, муниципальных районов (ст. 3.1).

Статьей 3.3 ФЗ № 137, установлено, что отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими, и устанавливает случаи распоряжения такими земельными участками.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

Согласно статье 10.1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ<sup>1</sup> (далее — ЗК РФ), полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в области земельных отношений могут быть перераспределены между ними в порядке, который установлен Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131). В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 ФЗ № 131 в случаях, установленных федеральными законами, законами субъекта РФ, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. При этом перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Законы субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий вступают в силу с начала очередного финансового года.

Принятие закона субъекта РФ о перераспределении полномочий, в том случае, когда ранее органом местного самоуправления в соответствии с градостроительным законодательством был заключен договор с лицом, осуществляющим развитие застроенной территории (согласно которому у последнего возникает право требования к органу местного самоуправления о предоставлении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, без проведения торгов), — порождает ситуацию правовой неопределенности в отношении органа, уполномоченного субъектом РФ, вместо органа местного самоуправления.

Кроме того, практика показывает, что, даже признав, что у него возникает обязательство по предоставлению земельного участка, орган государственной власти субъекта РФ уклоняется от его исполнения, в том числе и посредством предъявления дополнительных требований, что недопустимо в связи с тем, что это не предусмотрено законодательством.

Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий»<sup>2</sup> (далее — ФЗ

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2021. № 1 (Ч. I). Ст. 33.



№ 494) лишил силы положения главы 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ<sup>1</sup> (далее — ГрК РФ). Тем не менее, согласно ч. 5 ст. 18 ФЗ № 494 установлено, что договоры, ранее заключенные в порядке главы 5.1, сохраняют свое действие, а изменение, расторжение данных договоров осуществляется в том порядке, который действовал на день их заключения. Кроме того, согласно этой же норме, предоставление земельных участков по условиям данных договоров осуществляется в соответствии с положениями той редакции ЗК РФ, которая действовала до дня вступления в силу ФЗ № 494.

В судебной практике сформирована позиция, согласно которой при изменении компетенции уполномоченных органов по предоставлению земельных участков возникает процессуальное правопреемство в рамках договора о развитии застроенной территории. Так, например, по одному делу суд указал: «При рассмотрении дела суд кассационной инстанции принимает во внимание, что в рассматриваемом случае вследствие изменения административно-территориального деления и внесения изменений в устав городского округа произошло изменение компетенции уполномоченных органов, что изменяет субъектный состав лиц в рамках многосоставного правоотношения по предоставлению земельного участка, предполагающего совершение ряда юридически значимых действий, однако само по себе не прекращает возникших в установленном нормативными актами порядке прав и обязанностей таких лиц. Как усматривается из правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, высказанной в определении от 21.02.2007 № 966/07 по делу № а32-137/2000-36/10, при передаче функций от одного органа другому происходит процессуальное правопреемство. Такая передача не обязательно вызвана упразднением органа, ранее ведавшего этими же вопросами, и может не основываться на гражданско-правовом правопреемстве. Таким образом, заявитель был вправе обратиться в департамент, к которому перешли вследствие перераспределения компетенции соответствующие полномочия и корреспондирующие им обязанности, с предложением предоставить ему в аренду земельный участок, однако был необоснованно лишен возможности реализовать

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. I). Ст. 16.

свое право на заключение договора аренды спорного земельного участка»<sup>1</sup>.

В решениях судов также встречается аналогичная позиция в случае принятия закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий в сфере земельных отношений по заключенным договорам аренды земельных участков, предоставлении земельных участков в рамках исполнительного производства<sup>2</sup>.

По мнению авторов, позиция, допускающая «процессуальное» правопреемство уполномоченных органов в рамках ранее заключенных договоров, противоречит основам договорных обязательств и влияет на стабильность правоотношений, поскольку необоснованно освобождает сторону соглашения от исполнения соответствующих обязательств, при том что правопреемник в договорные обязательства не вступает, что, в конечном счете, ставит лицо, заключившее договор о развитии застроенной территории и добросовестно исполнившее свои обязательства, в невыгодное положение.

Обратим внимание, что договор развития застроенной территории предполагает регулирование длительных взаимоотношений по ее развитию со стороны застройщика и органа местного самоуправления. Он предусматривает объемный, многоэтапный комплекс обязательств и корреспондирующих прав сторон. При этом реализация договора о развитии застроенной территории — процесс многогранный, и регулирующее воздействие на него оказывается нормами различных отраслей права и законодательства — градостроительного, гражданского, земельного и т. д.

Справедливой представляется следующая научная позиция: «Влияние нового акта на отношения, существующие в момент его вступления в силу (так называемые длящиеся отношения),

---

<sup>1</sup> Дело № А40-127930/13-33-1087: постановление Арбитражного суда Московского округа от 02 сентября 2014 г. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См. напр.: Дело № А43-14771/2014: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10 ноября 2015 г. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Дело № А40-231567/2017: постановление Арбитражного суда Московского округа от 25 декабря 2018 г. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Дело № А12-12967/2014: определение Верховного суда Российской Федерации от 27.04.2016. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

зависит от их отраслевой принадлежности. Многие кодексы содержат специальные правила, посвященные действию отраслевого законодательства во времени. Например, действие во времени процессуальных законов подчиняется общей логике: применяется закон, действующий во время рассмотрения и разрешения дела, совершения отдельных процессуальных действий или исполнения судебных постановлений (ст. 1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 3 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Действию гражданского закона посвящены ст. 4 ГК РФ, содержащая общие правила, и ст. 422 ГК РФ, касающаяся договорных отношений. Описанный в указанных статьях порядок распространяется только на гражданские отношения»<sup>1</sup>.

С целью выяснения вопроса о действии закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена на договор о развитии застроенной территории, следует разграничить земельные отношения и иные правоотношения, возникающие на основании договора о развитии застроенной территории. Тем более, закон субъекта о перераспределении полномочий относится к актам земельного законодательства, поскольку регулирует земельные отношения в части полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по поводу земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Вместе с тем Земельный кодекс РФ не содержит норм о действии земельного законодательства во времени. Закон субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий в сфере земельных отношений также может не содержать положений о действии его норм на ранее возникшие правоотношения. Для примера можно привести закон Республики Башкортостан от 02.04.2020 № 319-з «О внесении изменений в статью 10.1 закона Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Рассказова Н.Ю. Действие актов гражданского законодательства во времени. // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2019. № 2. С. 31–52.

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.01.2021).

Таким образом, в этом случае имеется правовой пробел в регулировании данных отношений, который порождает соответствующие правовые неопределенности на практике.

В практической деятельности возникшая правовая неопределенность на сегодняшний день с большой долей вероятности будет разрешаться в судебном порядке при наличии возникшего спора с уполномоченным органом, что не приводит к единообразному и однозначному разрешению данного вопроса в целом.

В этой связи основной вопрос, на который необходимо ответить правоприменителю, звучит так: «Распространяет ли свое действие закон субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий о распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена между уполномоченными органами, в части установления запрета на распоряжение земельными участками со стороны органов местного самоуправления, в рамках ранее заключенных договоров о развитии застроенной территории?»

Механизм правового регулирования распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в рамках договора о развитии застроенной территории, в том числе основан на межотраслевых принципах, суть которых, в числе прочих, заключается в невозможности изменять императивные условия ранее возникшего договора, заключенного по результатам конкурсных процедур, если иное прямо не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Соответственно, по мнению авторов, право распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена органами местного самоуправления, возникшее на основании ранее заключенного договора о развитии застроенной территории, сохраняет свое действие, при отсутствии в законодательстве Российской Федерации прямого указания на возможность распространения действий норм земельного законодательства на ранее возникшие правоотношения.

## ОСОБЕННОСТИ РАЗМЕЩЕНИЯ ЛЕТНИХ ВЕРАНД ПРЕДПРИЯТИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПИТАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО И ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Вербицкая Ю.О., преподаватель кафедры земельного,  
градостроительного и экологического права Уральского  
государственного юридического университета  
имени В.Ф. Яковлева*

В теплое время года многие кафе и рестораны стараются организовать рядом со своим заведением летнюю веранду. Кто-то получает для этого все необходимые разрешения, преодолевая административные барьеры, кто-то в надежде на авось никак не оформляет, а отдельные владельцы заведений даже не подозревают, что на размещение столиков около кафе нужно получить разрешение от владельца земли.

Сложность заключается в том, что если при аренде помещений мы руководствуемся федеральным законодательством, в первую очередь ГК РФ, то вопросы размещения летних веранд регулируются сразу на трех уровнях: федеральное законодательство, региональное законодательство и правовые акты органов местного самоуправления.

Есть, казалось бы, очевидные положения: принцип платности пользования земли (ст. 65 ЗК РФ), защита права собственности (гл. 13 ГК РФ). Если хочешь занять земельный участок, то нужно получить согласие собственника или иного законного владельца, кому даны полномочия по распоряжению. Первое, что должен сделать добросовестный предприниматель — это выяснить, в чьей собственности находится земельный участок.

Если это государственные или муниципальные земли, то разрешение нужно получать в порядке, предусмотренном статьей 10 ФЗ от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»: нужно подать заявление о включении в схему нестационарных торговых объектов (далее — НТО) и заключить договор с собственником земли (как правило, это договор аренды).

Если земля находится в частной собственности, то процедура проще — нужно заключить договор с собственником. Стоит

помнить, что и при размещении на частных землях владелец НТО должен соблюдать санитарные, противопожарные и градостроительные нормы (например, требования о соблюдении внешнего архитектурного облика в Санкт-Петербурге распространяются на всех лиц)<sup>1</sup>.

А что, если земельный участок находится в общей долевой собственности, и один из участников такой собственности владеет нежилым помещением, в котором размещен стационарный объект общественного питания? Такая ситуация возникает повсеместно у собственников нежилых помещений в многоквартирных домах, где земельный участок принадлежит всем собственникам помещений в доме на праве общей долевой собственности в силу закона. Собственник может сказать, что он вправе пользоваться прилегающей к данному дому территорией, и, реализуя это право, установил веранду, прилегающую к его кафе. Так и возражал ответчик по делу № А73-12123/2018, где в отношении него муниципальным образованием как одним из собственников квартир в доме был заявлен негаторный иск. Суд не принял доводы ответчика, мотивировав это тем, что нельзя интерес одного собственника противопоставлять интересам других собственников<sup>2</sup>. В такой ситуации владельцу заведения ничего не остается, кроме как на общих правилах получать разрешение у собственников в порядке, предусмотренном главой 6 ЖК РФ. Пожалуй, такое же возмущение у жильцов вызывают случаи, когда кто-то самовольно на общей площади двора огораживает личное парковочное место.

Следующий важный вопрос, позволяющий определить правовой режим летней веранды, — это капитальность или некапитальность постройки. Если строение капитальное, то к нему будут применяться нормы о недвижимом имуществе; если строение некапитальное, то с точки зрения ГК РФ это движимая вещь с особенностями, установленными градостроительным законодательством. Так, к некапитальным строениям не применяются положения о сносе самовольной постройки по статье 222 ГК РФ<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> П. 1.2 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 31.01.2017 № 40 «Об утверждении Правил благоустройства территории Санкт-Петербурга в части, касающейся эстетических регламентов объектов благоустройства и элементов благоустройства».

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 02.07.2019 № Ф03-2316/2019 по делу № А73-12123/2018.

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.10.2021 № Ф01-3992/2021 по делу № А29-16969/2019.

а действуют упрощенные процедуры, установленные в региональном или местном законодательстве (в том числе демонтаж и вывоз постройки во внесудебном порядке с возложением всех расходов на нарушителя, процедуру можно сравнить с эвакуацией автомобиля). На практике чтобы разобраться в капитальности и недвижимом характере спорных объектов, таких как летние веранды, привлекают специалистов, которые по определенным признакам (фундамент, наличие подключенных коммуникаций и многие другие) делают выводы о характере строения<sup>1</sup>.

Итак, если веранда некапитальная и размещена на публичных землях, то на нее будут распространяться региональные и местные нормативные акты о порядке включения в схему НТО. Такой нормативный акт должен быть в любом муниципальном образовании, ведь и в самой глухой деревне найдется хоть один киоск. Пожалуй, наиболее детально вопрос размещения летних веранд регламентирован в Москве, этому посвящено отдельное постановление<sup>2</sup>. Столь подробному регулированию корреспондирует разнообразие мер ответственности за нарушение порядка; например, за самовольное размещение летней веранды в Москве могут оштрафовать на 200 тыс. руб.<sup>3</sup>, за неправильно обустроенную веранду, хоть и включенную в схему размещения, могут выписать штраф 150 тыс. руб.<sup>4</sup> В большинстве других городов на региональном уровне в законах об административных правонарушениях так детально вопрос не урегулирован, и применяют общую норму из КоАП РФ (ст. 7.1. «Самовольное занятие земельного участка»), хотя и по ней штраф для юридических лиц не самый маленький — 100-200 тыс. руб.

Основная особенность, которую нужно предусматривать в местных актах в отношении таких объектов — упрощенный порядок размещения (без проведения аукциона и в более короткие сроки, чем для остальных НТО). Так, например, в Адыгее в таких случаях сроки получения разрешения сокращаются

<sup>1</sup> См. напр.: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 17.02.2022 № 10АП-247/2022 по делу № А41-51126/2021, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.01.2022 по делу № А56-123829/2019.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Москвы от 06.03.2015 № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания».

<sup>3</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14.03.2022 № 09АП-86711/2021 по делу № А40-144384/2021.

<sup>4</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 09.02.2021 № 09АП-75145/2020.

до 50 дней<sup>1</sup>, в г. Магас (Ингушетия) этот срок составляет всего 14 дней<sup>2</sup>. В Екатеринбурге предусмотрено размещение веранд без торгов<sup>3</sup>, однако на этом послабления заканчиваются, веранду надо согласовывать путем включения в схему НТО, при этом внесение изменений в схему возможно 1 раз в два года<sup>4</sup>. Возможно, именно поэтому в городе так много летних веранд, не включенных в схему — не потому, что предприниматели экономят на плате за землю, а потому, что процесс согласования сложный и долгий<sup>5</sup>; в наши смутные времена далеко не каждое кафе существует два года, и многие просто не успевают дожидаться включения в схему.

С другой стороны, то, что многое регулируется на местном уровне, может быть выгодно предпринимателям, ведь на местах гораздо проще меняются нормативные акты, и часто локальный законодатель прислушивается к предпринимательскому сообществу. Так, например, в Москве по просьбам владельцев кафе разрешили не проводить демонтаж летних веранд по окончании нынешнего сезона. Не всех, конечно, а только тех, которые зимой никому не будут мешать — примерно 200 конструкций<sup>6</sup>. С точки зрения законодательной техники стоит применить метод сравнительного правоведения, только сравнивать не с другими странами, а посмотреть на соседей: возможно, если в одном городе вопрос регулируется скудно, в другом уже давно внедрили удачные законодательные формулировки.

<sup>1</sup> П. 8.3-8.4. Постановления Администрации муниципального образования «Город Адыгейск» от 17.05.2019 № 123 «О порядке размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования «Город Адыгейск».

<sup>2</sup> П. 2.3.3. Постановления Администрации МО «Городской округ город Магас» от 17.06.2021 № 117 «Об утверждении Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории МО «Городской округ город Магас».

<sup>3</sup> П. 13 Постановления Правительства Свердловской области от 14.03.2019 № 164-ПП «Об утверждении Порядка размещения нестационарных торговых объектов на территории Свердловской области».

<sup>4</sup> Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 12.03.2015 № 639 «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции «Разработка схемы размещения нестационарных объектов на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

<sup>5</sup> Обеды без зонтиков. В столице Урала сократилось число летних кафе [Электронный ресурс] // Российская газета. Экономика УРФО. № 144 (7902). URL: <https://rg.ru/2019/07/04/reg-urfo/pochemu-v-ekaterinburge-nyneshnim-letom-stalomenshe-letnih-kafe.html> (дата обращения: 19.04.2022).

<sup>6</sup> Поддержка москвичей и бизнеса. Решения прошедшей недели. [Электронный ресурс] // Сайт Сергея Собянина. 11 апреля 2022. URL: <https://www.sobyanin.ru/podderzhka-moskvichei-i-biznesa-110422> (дата обращения: 19.04.2022).



## РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ЗАКОНОМЕРНОСТЕЙ, ВХОДЯЩИХ В ПРЕДМЕТ НАУКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

*Власенко В.Н., кандидат юридических наук, заместитель  
заведующего кафедрой земельного и экологического права  
по научной работе Российского государственного  
университета правосудия*

2021 год был объявлен Президентом Российской Федерации Годом науки и технологий<sup>1</sup>.

Однако многолетнее кризисное состояние отечественной науки, усиленное воздействием последствий пандемии Covid-19 и ограничительных политических и экономических мер, введенных против Российской Федерации, безусловно, принципиально невозможно исправить за один год.

В этой связи Указом Президента Российской Федерации от 25.04.2022 № 231<sup>2</sup> объявлено Десятилетие науки и технологий. Основными задачами данного Десятилетия провозглашены:

- привлечение талантливой молодежи в сферу исследований и разработок;
- содействие вовлечению исследователей и разработчиков в решение важнейших задач развития общества и страны;
- повышение доступности информации о достижениях и перспективах российской науки для граждан Российской Федерации.

Решение данных задач будет способствовать преодолению кризисных тенденций российской науки, в т.ч. правовой<sup>3</sup>. О наличии кризисных явлений в праве свидетельствуют такие индикаторы, как преобладание в правовой системе устаревших норм, преимущественное регулирование общественных отно-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 25.12.2020 № 812 «О проведении в Российской Федерации Года науки и технологий» // СЗ РФ. 28.12.2020. № 52 (Ч. I). Ст. 8797.

<sup>2</sup> URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202204250022?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 26.04.2022).

<sup>3</sup> О вызовах и кризисе юридической науке см. подробнее: *Лазарев В.В.* Юридическая наука: современное состояние, вызовы и перспективы (размышления теоретика) // *Lex russica*. 2013. № 2. С. 181–191; *Баранов П.П.* Кризис юридической науки в современном мире // *Философия права*. 2015. № 1(68). С. 29–36; *Власенко Н.А.* В кризисе юридической науке во многом виноваты сами ученые // *Евразийский юридический журнал*. 2017. № 9 (112). С. 12–15.

шений религиозными, моральными, корпоративными и другими нормами, неравномерность развития институтов материального и процессуального права, неисполнение существующих правовых норм или даже демонстрация правового нигилизма, значительный разрыв между законотворческой деятельностью и количеством и качеством принятых законов, отсутствие возможности правовыми средствами стабилизировать взрывоопасную ситуацию в обществе, широкое использование правовых инструментов, которые должны применяться только в чрезвычайных обстоятельствах, неразработанность института юридической ответственности и другие<sup>1</sup>, в т.ч. приводящие к «решительному слому и внутренней, и внешней социокультурной нормативности»<sup>2</sup>.

Очевидным признаком нахождения в кризисе не только эколого-правовой и природно-ресурсной, но и всей правовой науки, профессор М.М. Бринчук обоснованно видит в решении Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, утвердившем новую номенклатуру научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени<sup>3</sup>. По его мнению, непосредственно на основе этого документа правовая наука не может развиваться, в нем обозначены «блоки» правовой науки, но не сами научные специальности; ...правовая система жила до сих пор, функционировала и приносила в меру своей эффективности пользу обществу и России исключительно за счет отраслей, специализирующихся на своих предметах и интересах общества! не за счет каких-то групп, «блоков»! ... Очевидно, — заключает М.М. Бринчук, — если в номенклатуре не будут выделены специальности, соответствующие отраслям права, как было ранее, то в части развития правовой науки — это будет

<sup>1</sup> См. подробнее: Кризисные явления в праве: теория, история, пути преодоления: коллективная монография / Сост. и ред. А.А. Дорская, В.А. Косовская, Н.И. Алексеева. СПб.: Астерион, 2021. 580 с.

<sup>2</sup> См.: *Черной Л.С.* Эпоха новой морально-этической и законодательной «нормальности» и постсовременный капитализм. М.; СПб.: Нестор-История, 2021. С. 169.

<sup>3</sup> Приказ Минобрнауки России от 24.02.2021 № 118 (ред. от 27.09.2021) «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.04.2021 № 62998) // СПС «КонсультантПлюс».

концом правовой системы России, развиваемой почти исключительно через отрасли<sup>1</sup>.

Остается надеяться, что столь пессимистичный (хотя, безусловно, обоснованный) вывод не найдет реального применения. В таких условиях представителям эколого-правовой науки, в частности, необходимо аккумулировать усилия по решению правовых (и не только) проблем в сфере охраны окружающей среды, природопользования, обеспечения экологической безопасности. Способствовать их решению изначально, как представляется, может познание предмета науки экологического права, в который входят не просто, как отмечается в некоторых учебниках, система знаний об экологическом праве как отрасли права, истории и теории экологических отношений, а также правоприменительной практике в сфере взаимодействия человека и окружающей среды<sup>2</sup>, а система закономерностей как относительно устойчивых и регулярных взаимосвязей между явлениями и объектами реальности.

Систему закономерностей<sup>3</sup> предмета науки экологического права, как представляется, образуют:

1) закономерности экологического права как отрасли права (в т.ч. структурные связи таких явлений и процессов как эколого-правовая норма, экологическое правоотношение, экологическое правонарушение, применение мер юридической ответственности за экологические правонарушения и т.д.);

2) социологические, природно-технологические, экономические, политические и иные закономерности, которые влияют на действие и развитие экологического права;

3) закономерности познания предмета науки экологического права.

Характеристике развития каждой из обозначенных групп закономерностей автор данных тезисов обязуется, если позволит здоровье, посвятить отдельные научные исследования.

---

<sup>1</sup> Бринчук М.М. Научное наследие Ольги Леонидовны Дубовик // Экологическое право. 2021. № 5. С. 3–8.

<sup>2</sup> См., например: Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право: учебник. М.: Прометей, 2017. 348 с.

<sup>3</sup> Подробнее о закономерностях права см.: Сырых В.М. Материалистическая теория права: Избранное. М.: РАП, 2011. 1259 с.

## ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

*Волков Г.А., доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова*

Основными началами земельного права являются, прежде всего, цели и задачи, принципы земельного права, а также тип (или режим) правового регулирования земельных отношений.

Они базируются на конституционных нормах и принципах, которые можно разделить на конституционные положения, устанавливающие:

1) основы правового режима земли и других природных ресурсов (ст. 9 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ));

2) права граждан и иных лиц на землю и другие природные ресурсы, гарантии прав (ст. 35, 36; ч. 3 ст. 55; ч.3 ст. 62 Конституции РФ);

3) предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования природоресурсных отношений (п. «в», «д» и «к» ч. 1 ст. 72; ч. 2 и 5 ст. 76; ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

В теории советского земельного права были выработаны понятия целей и задач, которые нашли отражение и неизменно закреплялись в головных земельных законах как правовое регулирование земельных отношений — задачи в определенных целях.

Так, в преамбуле Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 года было предусмотрено, что Основы регулируют земельные отношения (задачи<sup>1</sup>) и направлены (цели<sup>2</sup>) на создание условий для рационального использования и охраны земель, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды, для равноправного развития всех форм хозяйствования.

Важнейшее значение в правовом регулировании отношений по охране и использованию природных ресурсов имеют общепризнанные принципы и нормы международного права, прежде всего Хельсинское соглашение — Заключительный акт Совещания

<sup>1</sup> В скобках примечание дано мной. — Г.В.

<sup>2</sup> То же. — Г.В.

ния по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 года). Именно в нем реализация прав человека и основных свобод (а по сути — их содержание) была определена, в том числе через сотрудничество по охране и улучшению окружающей среды, охране природы, рациональному использованию природных ресурсов.

Несомненно, эти положения отразились на содержании Конституции (Основном Законе) СССР 1977 года, в которой была закреплена норма-принцип, что «в интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры 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» (ст. 18), и которая определяла предмет правового регулирования природоресурсных отраслей права.

В настоящее время его положения в части обеспечения охраны и улучшения окружающей среды, охраны природы, рационального использования природных ресурсов Российской Федерацией — правопродолжателем Союза ССР (ч. 1 ст. 67.1 Конституции РФ) — воплощены в Конституции РФ (ч. 2 ст. 42 и ст. 58), Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 22) и федеральных законах, в том числе в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 1, 3 и 4), природоресурсных кодексах и законах.

В Земельном кодексе Российской Федерации 2001 года (далее — Земельный кодекс РФ) законодатель не стал закреплять понятие целей и задач правового регулирования земельных отношений, что, тем не менее, не свидетельствует об их отсутствии. Цели и задачи земельного права вытекают из конституционных норм и принципов, обеспечивают направленность правовых норм и как элементы основных начал правового регулирования земельных отношений обеспечивают формирование принципов земельного права. Соответственно, закрепленные в законе нормы-принципы земельного права как специализированные правовые нормы выступают носителями целей и задач земельного права, необходимыми правовыми средствами их достижения и решения.

Принципы земельного права являются элементом основных начал правового регулирования земельных отношений и могут формироваться из смысла и содержания правовых норм, поли-

тических норм, на основании судебных актов, а также как достижения науки, выраженные в правовой доктрине. Принципы земельного права, закрепленные непосредственно в правовых нормах закона, являются законодательными предписаниями, которые выражают и закрепляют принципы земельного права, становятся нормами-принципами, которые не только выступают как самостоятельная разновидность юридических норм, но и имеют важное практическое значение.

Одним из важнейших основных начал земельного права является тип (режим) правового регулирования земельных отношений. Земельное право основано на разрешительном типе (режиме) правового регулирования земельных отношений, который не изменился при проведении земельной реформы с 1990 года, а также после принятия Конституции РФ 1993 года. Он выражается в том, что виды прав на природные ресурсы и содержание правомочий собственника (владение, пользование, распоряжение) и других субъектов прав на них определяется исходя из формулы «дозволено лишь то, что прямо предусмотрено в законе». При этом могут применяться ограничивающие условия в виде установления конкретных обязываний, которые дополняют управомочивающие правовые нормы. В последних ограничивающие условия проявляются в случае, когда субъект выходит за пределы дозволенного.

Из этих положений Конституции РФ и принятых в их исполнение федеральных законов следует, что для любого взаимодействия с окружающей средой, а, соответственно, и с природными ресурсами, по общему правилу требуется получение предусмотренных законом разрешений<sup>1</sup> при условии соблюдения установленных экологических требований и экологических нормативов, что соответствует именно разрешительному типу (режиму) правового регулирования как отношений в области охраны окружающей среды, так и неразрывно связанных с ними отношений по охране и использованию природных ресурсов. Эти нормы знаменуют общий запрет на любое воздействие на окружающую среду, в том числе на использование природных ресурсов.

Таким образом, основным «фундаментом» природоресурсных отраслей права, в т. ч. земельного права, являются пред-

<sup>1</sup> См.: Волков Г.А. Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики // Экологическое право. 2016. № 4. С. 5–9.

мет — общественные отношения по использованию и охране природных ресурсов и тип (режим) правового регулирования — разрешительный, который знаменует действие общего запрета, являющегося «первым уровнем» нормативного регулирования. Далее следует «надстройка» — «второй уровень» нормативного регулирования, в котором используются диспозитивный и императивный методы правового регулирования, которые реализуются либо с помощью дозволений, в т. ч. с ограничивающими условиями, являющимися исключениями из общего запрета; либо предписаний. Наконец, следующий «третий уровень» нормативного регулирования — это запреты, которые являются исключениями из дозволений «второго уровня», т. е. по отношению к ним — специальными правовыми нормами<sup>1</sup>.

Исходя из разрешительного типа (режима) правового регулирования природоресурсных отношений в природоресурсном законодательстве предусмотрен исчерпывающий перечень прав на природные объекты, земельные участки и иные природные ресурсы. Так, земельные участки могут быть только объектом права собственности, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут, публичный сервитут), безвозмездного пользования; водные объекты — собственности и пользования; лесные участки — объектами тех же прав, что и земельные участки; недра — пользования; объекты животного мира — пользования.

Разрешительный тип (режим) правового регулирования отношений собственности на земельные участки выражается в том, что правомочия собственника (владение, пользование, распоряжение) реализуются исходя из принципа «дозволено лишь то, что прямо предусмотрено в законе». В соответствии со ст. 36 Конституции России, условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Следовательно, уже в Конституции предусмотрено, что пользование земельным участком разрешается в установленных пределах. Типичным ограничением правомочия пользования является обязанность использовать земельный участок по целевому назначению.

Общеэкологические ограничения, установленные в статье 58 Конституции Российской Федерации («Каждый обязан со-

<sup>1</sup> См.: Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 6. С. 3–7.

хранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам»), конкретизируются в обязанность не допускать ухудшения экологической обстановки на земельном участке в результате своей хозяйственной деятельности, осуществлять комплекс мероприятий по охране земель.

Наиболее экономически значимый вид использования земельного участка — строительство на нем зданий и сооружений. Однако для того, чтобы что-то построить на земельном участке, необходимо соблюдение целого комплекса предписаний и административных процедур (соблюдение требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов). По общему правилу ключевым является получение разрешения на строительство в соответствии со статьей 51 Градостроительного кодекса РФ.

Таким образом, содержание прав на земельные участки и другие природные ресурсы определяются и реализуются исходя из разрешительного типа (режима) правового регулирования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Волков Г.А. Основные начала земельного права // Экологическое право. 2022. № 1. С. 10–16 (СПС «КонсультантПлюс»).



## ГАРАНТИИ ПРАВ ПРАВООБЛАДАТЕЛЕЙ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПРИ РЕЗЕРВИРОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

**Воронцова А.А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова

Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд (далее также — резервирование земель) всегда влечет за собой ограничения. Если исходить из основной цели резервирования, то есть, прежде всего, упрощения дальнейшего изъятия земельных участков, в том числе и уменьшения (недопущения увеличения) размера возмещения, то виды и содержание ограничений прав правообладателей должны способствовать реализации этой цели. При этом необходимо выделить общую цель резервирования земель, вытекающую из одного из базовых принципов земельного права и законодательства — необходимость достижения баланса между частными и публичными интересами (интересами общества) (пп. 11 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Реализация указанной цели, согласно названному принципу, возможна при надлежащем закреплении и обеспечении гарантий на свободное владение, пользование и распоряжение земельным участком.

Ограничения прав правообладателей земельных участков в границах зарезервированных земель заключаются в ограничениях на распоряжение земельными участками (ограничения оборотоспособности земельных участков (пп. 13 п. 5 ст. 27 ЗК РФ), ограничения сроков договоров и сервитутов сроком резервирования земель (ст. 23, 39.8, 39.11 ЗК РФ)); ограничениях, связанных с необходимостью обеспечить доступ на земельный участок (например, для проведения кадастровых и (или) оценочных работ); ограничениях в использовании земельных участков (ст. 56.1 ЗК РФ).

Очевидно, что любые из перечисленных ограничений нарушают баланс частных и публичных интересов, прежде всего затрудняя возможности правообладателей использовать земель-

ный участок в соответствии с установленным разрешенным использованием.

Вместе с тем необходимо отметить, что резервирование земель, во-первых, не обязательно влечет за собой изъятие земельных участков; и, как следствие, во-вторых, имеет временный характер, что выражается в установлении предельного срока резервирования. Действующее законодательство предусматривает основной срок резервирования (не более трех лет) и специальные сроки (не более двух лет на создание особой экономической зоны; до двадцати лет — для строительства и реконструкции объектов транспорта, транспортно-пересадочных узлов и метрополитена, автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения, местного значения и других линейных объектов государственного или муниципального значения (п. 3 ст. 70.1 ЗК РФ)).

Установление максимального срока резервирования, как отмечалось выше, подчеркивает временный характер ограничений для правообладателей земельных участков с одной стороны. С другой стороны, временный характер ограничений не должен умалять необходимость установления гарантий прав правообладателей. Сокращение общего срока (с семи до трех лет)<sup>1</sup>, равно как и само установление предельного срока, можно рассматривать в качестве определенной гарантии. В то же время следует отметить то, что законодательно не установлен прямой запрет на принятие нового решения о резервировании после истечения срока резервирования в отношении тех же земельных участков.

Классическим примером необходимости ограничения сроков резервирования может служить дело Европейского суда по правам человека «Sporrong и Lonroth против Швеции», в котором ЕСПЧ отметил, что продолжительность периода (более двадцати лет), в течение которого действовали ограничения прав собственников (запрет строительства на земельных участках в связи с планируемым размещением объектов транспортной инфраструктуры), «нарушает справедливое равновесие, которое

<sup>1</sup> Максимальный срок резервирования был изменен Федеральным законом 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. 1). Ст. 52.

должно существовать между защитой права собственности и требованиями общего интереса»<sup>1</sup>.

Ограничения использования земельных участков как ограничения прав на землю в узком понимании, согласно Земельному кодексу РФ, возникают прежде всего при установлении зон с особыми условиями территорий (пп. 1 п. 2 ст. 56) и в связи с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд (ст. 56.1), и именно поэтому представляется интересным сравнить предусмотренные законодательством гарантии прав правообладателей земельных участков применительно к этим двум институтам.

Цели установления ограничений при установлении зон с особыми условиями территорий (ст. 104 ЗК РФ) и в связи с резервированием земель различаются, однако бесспорным является то, что эти цели имеют публичный характер. Конституция РФ, закрепляя в главе второй основные права и свободы человека и гражданина, определяет, что они «могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55).

Можно условно выделить три основные группы гарантий прав правообладателей земельных участков при установлении ограничений: общие (процедурные) гарантии, под которыми следует понимать закрепление общего порядка установления ограничений, определение документов (и их содержания), на основании которых ограничения устанавливаются, а также органов, уполномоченных на принятие решений, влекущих за собой ограничения; информационные гарантии, то есть инструменты и механизмы обеспечения доступа правообладателей к сведениям о возникновении или прекращении ограничений прав, о содержании таких ограничений; материальные (экономические) гарантии, обеспечивающие компенсацию расходов и потерь, связанных с утратой возможности полностью или частично использовать земельный участок и (или) расположенные на нем объекты недвижимого имущества в соответствии с установленным разрешенным использованием и в связи с установленными ограничениями.

<sup>1</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 23.09.1982 «Sporrong и Lönnroth против Швеции» (жалобы № 7151/75 и 7152/75) // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 395–416.

Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» был призван упорядочить отношения в целях установления единых подходов к правовому регулированию установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий, а также ограничений использования земельных участков, расположенных в таких зонах. Указанным законом были внесены изменения в ряд федеральных законов (более двадцати). Земельный кодекс РФ в том числе был дополнен отдельной главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий» и статьей 57.1 «Особенности возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением и прекращением зон с особыми условиями использования территорий».

Впоследствии были внесены изменения в статью 57 ЗК РФ (п. 1.1)<sup>1</sup>, закрепившие необходимость возмещения убытков, причиненных правомерными действиями органов государственной власти и местного самоуправления, вследствие которых возникли ограничения прав правообладателей земельных участков (в том числе принятием решений об установлении зон с особыми условиями использования территорий); утверждено «Положение о возмещении убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, а также правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости», в котором определены принципы и особенности определения размера таких убытков, их состав; утвержден порядок заключения соглашения о возмещении убытков и условия такого соглашения; порядок заключения соглашения о выкупе земельного участка и (или) иного объекта недвижимого имущества в связи с невозможностью их использования в соответствии с ранее установленным разрешенным использованием в результате установления или изменения зоны с особыми условиями использования территории, и др.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.12.2021 № 467-ФЗ «О внесении изменения в статью 57 Земельного кодекса Российской Федерации».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 27.01.2022 № 59 «Об утверждении Положения о возмещении убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев

Указанные изменения законодательства предусматривают довольно целостную систему гарантий прав правообладателей земельных участков при установлении зон с особыми условиями использования территорий. Следует отметить, что реализация гарантий обусловлена, прежде всего, двумя основными требованиями: 1) Правительством РФ должны быть утверждены положения о каждом виде зон с особыми условиями использования территорий (за исключением тех, которые возникают в силу федерального закона), 2) сведения о зонах с особыми условиями использования территорий должны быть внесены в ЕГРН. На сегодняшний день эти условия соблюдены только в отношении некоторых видов зон (предусмотрены отсрочки до 2025 года применительно к первому требованию и до 2028 года — ко второму<sup>1</sup>). О том, как будет работать система гарантий, можно будет судить только после выполнения указанных требований, точнее, когда начнет формироваться правоприменительная практика.

Анализ действующего законодательства, устанавливающего гарантии прав при резервировании, показывает следующее. Земельное законодательство устанавливает случаи, сроки (ст. 70.1 ЗК РФ) и порядок резервирования земель<sup>2</sup>, в том числе определяет органы, принимающие решение о резервировании, содержание акта о резервировании, документы, на основании которых такое решение может быть принято, определяет случаи прекращения ограничений прав.

Вместе с тем не установлены требования к содержанию ограничений, не предусмотрена необходимость закрепления исчерпывающего их перечня в решении о резервировании. Анализ правоприменительной практики показывает, что в актах о резервировании конкретный перечень ограничений в преобладающем большинстве случаев не указывается<sup>3</sup>. Отсутствие у

---

и арендаторов земельных участков, а также правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 5. Ст. 790.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ в редакции Федерального закон от 30.12.2021 № 447-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2008. № 30 (Ч. 2). Ст. 3646.

<sup>3</sup> Подробнее см.: Воронцова А.А. Ограничения прав правообладателей земельных участков при резервировании земель // Актуальные проблемы охраны права

правообладателей земельных участков сведений о тех видах деятельности, которые запрещены или ограничены в границах зарезервированных земель, приводит к судебным спорам, при этом, согласно практически единой правовой позиции судебных органов, публичный интерес приоритетнее интересов частных. Даже в случаях, когда ограничения не были должным образом установлены или определены, они должны соблюдаться.

Еще одной проблемой гарантий прав правообладателей земельных участков при резервировании земель является практически полное отсутствие материальных (экономических) гарантий. Как отмечалось ранее, резервирование земель и связанные с ним ограничения направлены на недопущение увеличения рыночной стоимости земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимого имущества. Именно поэтому на срок резервирования запрещается прежде всего строительство новых объектов капитального строительства и реконструкция существующих, а также иные неотделимые улучшения.

Законодатель, определяя размер возмещения при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, исключает из него стоимость неотделимых улучшений земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимого имущества, но только тех, которые были произведены после уведомления правообладателя о принятом решении об изъятии (ст. 56.8 ЗК РФ). Установление ограничений (запретов) при резервировании таким образом продлевает отказ от компенсации стоимости неотделимых улучшений до момента принятия решения о резервировании. При этом, как отмечалось ранее, резервирование земель не обязательно заканчивается изъятием земельных участков.

Для правообладателей земельных участков, чьи права ограничиваются в связи с резервированием земель, не предусмотрены такие виды компенсации, как, например, право требовать выкупа земельного участка и (или) иного объекта недвижимого имущества в связи с невозможностью их использования (как это предусмотрено для зон с особыми условиями использования территорий) до принятия решения об изъятии, или установление платы за ограничения (по аналогии с публичным сервитутом). Анализ судебной практики по требованиям о возмещении

---

собственности на природные ресурсы и объекты: междисциплинарный подход. М.: Статут, 2019. С. 139–146.

убытков, связанных с ограничениями при резервировании земель, показывает, что в большинстве случаев суды отказывают в удовлетворении таких требований, ссылаясь на недоказанность причинения таких убытков, временный характер резервирования и ограничений с ним связанных, а также на то, что земельный участок не выбывает из владения и пользования его собственника<sup>1</sup>.

Таким образом, гарантии прав правообладателей земельных участков при резервировании земель для государственных или муниципальных нужд недостаточны. Несмотря на временный характер резервирования, необходимо стремиться к обеспечению баланса публичных и частных интересов путем совершенствования системы гарантий при ограничении прав.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 09.02.2017 по делу № 33–626/2017.

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ И БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ ГЕНЕТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ<sup>1</sup>

*Выпханова Г.В., доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина*

Современное состояние взаимодействия общества и природы характеризуется сохранением экстенсивного природопользования, усилением негативного воздействия на окружающую среду и ее отдельные компоненты.

На это прямо указывается в стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176<sup>2</sup>, в которой в числе внутренних угроз названы высокая степень загрязнения окружающей среды и деградации природных объектов на густонаселенных территориях; загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов вследствие трансграничного переноса загрязняющих, в том числе токсичных и радиоактивных, веществ с территорий других государств; высокая степень загрязнения и низкое качество воды значительной части водных объектов, деградация экосистем малых рек, техногенное загрязнение подземных вод в районах размещения крупных промышленных предприятий; увеличение объема образования отходов производства и потребления при низком уровне их утилизации.

Эти и другие экологические угрозы негативным образом влияют не только на окружающую среду и экосистемы, но отрицательно сказываются на здоровье населения. По имеющимся сведениям, заболеваемость населения в крупных городах до 40% связана с загрязнением окружающей среды<sup>3</sup>.

Нынешний этап общественного развития в условиях глобального экономического, финансового, экологического кризиса со-

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке Минобрнауки России (Тема: «Правовое регулирование ускоренного развития генетических технологий: научно-методическое обеспечение»; № 730000Ф.99.1.БВ16АА02001) и информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

<sup>3</sup> См.: Гичев Ю.П. Здоровье человека и окружающая среда: SOS! М.: Реклайн, 2007. С. 18–19.



проводятся поиском новых способов и источников решения продовольственных, климатических, энергетических, эпидемиологических и других проблем, внедрения инновационных технологий, обеспечивающих удовлетворение растущих запросов и потребностей. Одним из способов их решения являются биологические и генетические технологии, внедрение которых в России осуществляется в соответствии с программными документами.

В числе приоритетных направлений развития и внедрения таких технологий — отрасли медицины, сельского хозяйства, промышленности, в том числе промышленной микробиологии; область предупреждения чрезвычайных ситуаций природного характера, включая биологические<sup>1</sup>.

Биологизация сельского хозяйства, сохранение почвы от истощения, внедрение природоподобных технологий в сельском хозяйстве, промышленности, разлагаемые биоматериалы, биотопливо, кормовые добавки, «зеленая» химия — далеко не полный перечень преимуществ и результатов биолого-генетических технологий. Очевидны их потенциальные возможности в предотвращении деградации земель и почв; сохранении биологического разнообразия, экосистем суши и моря; смягчении негативных последствий воздействия изменений климата на компоненты природной среды.

Вместе с тем применение био- и генетических технологий лежит в плоскости не только возможностей, но также потенциальных и реальных опасностей. Как отмечается в основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента РФ от 11.03.2019 № 97<sup>2</sup>, основными биологическими угрозами являются: модификация свойств и форм патогенных биологических агентов, свойств их переносчиков, изменение мест обитания переносчиков в связи с изменением климата и в результате природных катастроф; возможность преодоления

<sup>1</sup> См.: ВП-П8-2322. Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Правительством РФ 24.04.2012 № 1853п-П8) (документ опубликован не был) // Справочная правовая система КонсультантПлюс; Федеральная научно-технической программа развития генетических технологий на 2019–2027 гг. (утв. пост. Правительства РФ от 22.04.2019 № 479) // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2108.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1106.

микроорганизмами межвидовых барьеров в сочетании с возникающими под воздействием внешней среды изменениями гено-типа и фенотипа организма человека, животных и растений.

Эти и другие угрозы напрямую влияют на состояние биологической безопасности, а наличие опасных биологических факторов, формирующих недопустимый риск и способных привести к возникновению эпидемий, эпизоотий, эпифитотий и массовых отравлений, может приводить к ухудшению ситуации в данной области и ее перерастанию в чрезвычайную ситуацию химического или биологического характера. В связи с этим бесконтрольное осуществление опасной техногенной деятельности, в том числе с использованием генно-инженерных технологий и технологий синтетической биологии также выделяется в числе биологических угроз. Обеспечение безопасности применения результатов генетических технологий в федеральной научно-технической программе развития генетических технологий на 2019-2027 годы выделено в качестве важнейшей задачи. Необходимым условием ее решения является правовое и информационное обеспечение, включая создание и развитие системы мониторинга исследований в данной сфере, разработку информационной базы о проведенных генетических коррекциях, обеспечение паспортизации генетически измененных организмов, создание отечественных баз данных, позволяющих активизировать разработки в области программного обеспечения для идентификации генетических мишеней, сбор и анализ данных большого объема, совершенствование законодательства, регулирующего деятельность биоресурсных центров, касающегося биоресурсных коллекций<sup>1</sup>, функционирования информационно-аналитической системы хранения и обработки генетических данных («Национальная база генетической информации»).

При решении этих вопросов требуется и совершенствование законодательства в области генно-инженерной деятельности с учетом норм Федерального закона от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации»<sup>2</sup>, ре-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Агафонов В.Б., Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г., Мохов А.А. Национальное законодательство о биоресурсных центрах и биологических коллекциях: концепция развития // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 8(84). С. 103–109.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2021. № 1 (Ч. I). Ст. 31.

шение проблем согласованности с экологическим и другими отраслями законодательства<sup>1</sup>.

Принятый в 1996 году Федеральный закон от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»<sup>2</sup> не отражает изменений, связанных с новыми методами генетическими технологиями, в числе которых применение геномного редактирования. До настоящего времени является открытым и дискуссионным вопрос о том, является ли редактирование генома разновидностью генной инженерии или нет.

С одной стороны, по мнению специалистов, редактирование генома приводит к природно-идентичному результату (например, такие растения — с использованием редактирования генома — могли бы возникать в природе или в результате традиционной и комбинационной селекции) и поэтому не требуется отдельного специального регулирования<sup>3</sup>.

С другой стороны, редактирование как манипуляция, вмешательство в геном следует рассматривать как один из методов (форм) генной инженерии со всеми вытекающими последствиями с точки зрения правового регулирования, включая проведение мониторинга и контроля безопасности (каким образом поведет себя отредактированный ген в будущем).

В российском законе по данному вопросу остается пробел, поскольку отсутствует понятие генной инженерии и ее видов, генетических технологий, а предусмотренные законом работы в данной области включают в себя генетические манипуляции для создания ГМО. Решение вопроса о правовом регулировании применения геномного редактирования необходимо в силу активного использования данного метода в селекции растений,

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Выпханова Г.В.* Межотраслевые проблемы правового обеспечения экологической и биологической безопасности в условиях глобальных вызовов // Традиции и новеллы экологического, земельного и аграрного права: Сборник статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции с международным участием в рамках Саратовского международного юридического форума, посвященного 90-летию юбилею Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2021. С. 101–104; *Выпханова Г.В.* Актуальные направления совершенствования законодательства в сфере биологических и генетических технологий // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 8 (84). С. 33–43.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности». // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

<sup>3</sup> Подробнее см.: *Коробко И.В., Георгиев П.Г., Скрабин К.Г., Кирпичников М.П.* ГМО в России. Наука, общество и закон // Acta Naturae. 2016. Т. 8. № 4 (31). С. 2–10.

животных, микроорганизмов, медицине. Фактически речь идет о ГМО 2 типа, в них геном был отредактирован различными способами, при которых целевой организм мог как получить новое свойство, так и лишиться имеющегося, если из него был удален какой-то ген. На необходимость выделения геномного редактирования в составе генной инженерии указывается и в документах стратегического планирования в данной области.

Наряду с этим специалистами отмечается отсутствие в законодательстве о генной инженерной деятельности учета происходящего сдвига не только от ГМО 1-го поколения к ГМО 2-го поколения, отличительной чертой которых является присутствие в организме-реципиенте чужеродного генетического материала, но также к организмам, относимым к ГМО 3-го и 4-го поколений, которые не содержат в своем геноме чужеродного генетического материала. Изменения в их геномах происходят или могут происходить естественным путем<sup>1</sup> в результате выпуска в окружающую среду ГМО 1-го и 2-го типов и естественных процессов переноса генов, например, в результате опыления растений, что содержит угрозу изменения экосистем. Соответственно, такие ГМО не подпадают под действие предусмотренных законом правовых мер — государственной регистрации, экспертизы, мониторинга, контроля, маркировки.

Тенденции, связанные с выпуском ГМО в окружающую среду и появление ГМО нового типа требуют явного отражения и однозначного позиционирования в российском законодательстве. Все большую актуальность приобретает необходимость четкого легального определения статуса таких организмов и содержащей или полученной с их помощью или с их использованием продукции, например, при производстве кормов для животных. Решение этих вопросов необходимо рассматривать не только в рамках регулирования порядка обращения различных видов ГМО и ГМО-продукции — в том числе пищевой продукции, кормов и кормовых добавок — национальными нормативными правовыми актами, но и нормативными актами таможенного союза ЕАЭС. Устранение указанных пробелов законодательства будет способствовать обеспечению безопасности при применении генетических технологий, в том числе экологической.

---

<sup>1</sup> Коробко И.В., Георгиев П.Г., Скрыбин К.Г., Кирпичников М.П. ГМО в России...

# ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ НАКОПЛЕННОГО ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

*Гафаров Н.Р. аспирант кафедры финансового  
и экологического права института права  
Башкирского государственного университета*

Конституцией Российской Федерации<sup>1</sup> установлена необходимость предотвращения вреда окружающей среде и возмещения гражданам ущерба от экологических правонарушений.

Предусмотренные действующим природоохранным законодательством требования, направленные на предотвращение ухудшения состояния окружающей среды и возмещение ей вреда в полном объеме в процессе осуществления хозяйственной деятельности за счет средств лиц, причинивших такой вред<sup>2</sup>, не всегда могут уберечь от случающихся загрязнений, оказывающих негативное воздействие на состояние окружающей среды, которое может проявиться на больших территориях и повлечь за собой причинение вреда здоровью местного населения.

Вред может быть возмещен в натуре или в денежном выражении, исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков — в том числе упущенной выгоды<sup>3</sup>.

Одним из наиболее острых в настоящее время является вопрос возмещения накопленного экологического ущерба (далее — НЭУ), возникшего в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. Во многих случаях виновник причинения НЭУ не может быть установлен или привлечен к ответственности в связи со значительным сроком давности нанесения ущерба. Многие объекты НЭУ возникли еще в советское время на территориях крупных промышленных предприятий, которые в настоящее время ликвидированы. При этом необходимо

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Ч. 2. Ст. 36, 42 // Официальный интернет- портал правовой информации [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ч. 1, 3 ст. 77, ч. 1, 2 ст. 78 // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Российская газета. 2017. 11 дек. № 280.

отметить, что в большинстве случаев нынешние собственники, арендаторы и землепользователи не являются ни причинителями вреда окружающей среде, ни правопреемниками бывших предприятий-загрязнителей, да и цели использования недвижимости и земельных участков, которые они перед собой ставят, не связаны с дальнейшим загрязнением окружающей среды.

Действующие организации зачастую стараются избежать обязательств по консервации или ликвидации объектов НЭУ путем банкротства. В качестве одного из самых известных примеров можно привести прекращение деятельности байкальского целлюлозно-бумажного комбината, признанного с декабря 2012 года банкротом. Утилизировать накопившиеся в результате деятельности комбината отходы и рекультивировать занимаемую им территорию придется за счет бюджета<sup>1</sup>.

Количество выявленных объектов НЭУ в нашей стране достигает, по приблизительным данным, 1412<sup>2</sup>; загрязняющие вещества промышленного происхождения обнаружены на площади около десятков миллионов гектаров<sup>3</sup>. Следует иметь в виду оценочный характер приведенных цифр ввиду объективных сложностей в учете отходов (давность образования, выветривание, зарастание растительностью и т. п.).

Учет объектов НЭУ осуществляется посредством их включения в государственный реестр, который ведется Минприроды России в порядке, установленном Правительством Российской Федерации<sup>4</sup>. После включения объекта НЭУ в государственный

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2017 № 2339-р «Об определении АО „Росгеология“ единственным подрядчиком (исполнителем) закупаемых правительством Иркутской области работ по ликвидации последствий негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности ОАО „Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат“» // СЗ РФ. 2017. № 44. Ст. 6564; Постановление Правительства РФ от 21.08.2012 № 847 (ред. от 26.05.2020) «О федеральной целевой программе „Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие байкальской природной территории на 2012–2020 годы“» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4899.

<sup>2</sup> Правовые и организационные проблемы рекультивации объектов накопленного вреда окружающей среде обсудили в Госдуме // Сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/13355/> (дата обращения: 31.05.2021).

<sup>3</sup> Прогноз результатов реализации проектов государственно-частного партнерства по ликвидации последствий накопленного ущерба // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка». URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prognoz-rezultatov-realizatsii-proektov-gosudarstvenno-chastnogo-partnyorstva-po-likvidatsii-posledstviy-nakoplennogo-uscherba>

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 13.04.2017 № 445 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде». // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2568.

реестр, он получает статус объекта накопленного вреда окружающей среде (далее — НВОС).

Ликвидация объектов НВОС должна осуществляться, согласно действующему законодательству, за счет средств бюджетной системы Российской Федерации. Имеющимися в настоящее время нормативными документами предусмотрено предоставление федеральных субсидий субъектам Российской Федерации на проведение работ по ликвидации объектов НВОС. Ресурсное обеспечение реализации государственной программы на проведение таких работ в период с 2019 по 2024 годы составляет около 73 млрд рублей<sup>1</sup>. Существующий механизм регулирования возмещения экологического вреда построен без учета превентивной направленности данного института, вследствие чего количество объектов НЭУ постоянно увеличивается. Учитывая, что, после включения представляющих экологическую опасность объектов НЭУ в государственный реестр объектов НВОС, вопрос их ликвидации полностью ложится на плечи государства, необходимо создание правовых механизмов, способствующих предотвращению возникновения объектов НВОС и обеспечивающих ликвидацию объектов НЭУ (до их включения в реестр) за счет юридических лиц, в результате хозяйственной деятельности которых образовались такие объекты. Отмечая важность учета превентивной функции правового регулирования возмещения экологического вреда, следует признать, что ее реализация выходит за пределы института гражданско-правовой ответственности и требует комплексного правового регулирования данных отношений, основанного на признании и применении различных правовых средств обеспечения возмещения вреда окружающей среде.

Очевидно, что, в условиях истощения и истощения природных ресурсов, должны быть предусмотрены соответствующие механизмы, позволяющие аккумулировать и впоследствии использовать необходимые средства на ликвидацию НЭУ и экологическую реабилитацию территории.

Для решения этой проблемы финансирование восстановления природной среды на случай ликвидации опасного объекта должно быть предусмотрено на стадии его эксплуатации.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (ред. от 30.07.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Охрана окружающей среды“» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2171.

## ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТИВНАЯ ОСНОВА СУЩЕСТВОВАНИЯ ОТРАСЛИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

*Горбачев А.Н., кандидат юридических наук, заведующий  
кафедрой земельного, трудового и экологического права  
Брянского государственного университета  
имени академика И.Г. Петровского*

Перспективы развития науки земельного права в Российской Федерации представляются в наибольшей степени зависящими от подходов к регулированию такого феномена, как землепользование. С.А. Боголюбов в свое время назвал землепользование «серьезной, имеющей в течение двух веков общественное значение проблемой»<sup>1</sup>.

Здесь необходимо подчеркнуть, что рассматриваемый феномен представляет собой объективную основу существования человеческой цивилизации, поскольку для общества процесс жизнедеятельности наиболее тесно связан именно с процессом землепользования.

Так, ведение сельского и лесного хозяйства представляет собой непосредственно землепользование, а все без исключения остальные сферы человеческой деятельности в той или иной степени предполагают использование рукотворной недвижимости (зданий и сооружений), находящейся в непосредственном контакте с землей (на ней или под ней).

Подобного рода связь характерна даже для тех видов деятельности, которые в какой-то период выглядят полностью автономными от землепользования. Так, морские суда строятся на земле, отправляются в путь из порта и прибывают в порт, проходят обслуживание и ремонт на берегу и т. д.

Именно землепользование обуславливает существование отрасли земельного права в настоящее время и гарантирует ее существование в будущем. Сам по себе рассматриваемый термин имеет несколько синонимичных конструкций, из которых наиболее широко распространены модели «использование земли» и «пользование землей». При этом с формально-юридических позиций соответствующие термины только выглядят синонимами,

---

<sup>1</sup> Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 41.



поскольку обозначают различные правовые категории. Наиболее распространенным в российском праве является термин «использование земель», поскольку земельным законодательством постулируется необходимость правового регулирования отношений по использованию земель в целом (наряду с их охраной).

Применительно к модели «пользование землей» используется термин «пользование земельными участками», указывающий не только на конкретный объект имущественного права определенного лица, но и на содержание такого права. Правомочие пользования имуществом изначально является одним из правомочий лица, которому принадлежит право собственности на такое имущество.

Разумеется, в рамках распоряжения имуществом собственник может передавать правомочие пользования иному лицу как в структуре права в целом (отчуждение), так и обособленно от других правомочий (временное пользование).

Как видно, юридическая конструкция «использование земель» является скорее категорией публичного права, опосредующей интерес государства в целом, а «пользование земельным участком», в свою очередь — скорее частноправовой категорией, опосредующей интерес определенного лица, в крайнем случае — определенного круга лиц.

Тесная взаимосвязь земельного права с другими отраслями приводит к тому, что, как отмечал С.А. Боголюбов, «трудно найти отрасль права и законодательства, которая в той или иной мере не обслуживала бы и не использовала земельное право»<sup>1</sup>. Однако наиболее тесно данная взаимосвязь проявляется применительно к такой сфере, как землепользование, и такой отрасли права, как гражданское.

Следует подчеркнуть, что правовой режим большого количества разновидностей имущества, обладающего ярко выраженной спецификой, формируется нормами отнюдь не гражданского законодательства.

В этой связи, прежде всего, следует упомянуть такие виды вещей, как алкоголь, оружие, рецептурные формы лекарств, изготовление и оборот которых регламентируются соответствующим специальным законодательством. Обоснованием подобного решения является такое свойство вышперечисленных

<sup>1</sup> *Боголюбов С.А.* Земельное право: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2013. С. 27.

разновидностей имущества, как опасность их неконтролируемого использования. При этом данное свойство может находить юридическое закрепление в различных формах, поскольку, например, автомобили свободны в гражданском обороте, но даже приобретение права собственности на такое имущество само по себе не порождает права непосредственного его использования собственником по назначению. В то же время вышеупомянутая специфика правового режима отдельных опасных в использовании видов вещей практически не находит отражения непосредственно в Гражданском кодексе РФ (ГК РФ). Совершенно иначе выглядит ситуация с такими вещами, специфика которых обусловлена их особой значимостью, ценностью в глазах общества в целом.

Таких категорий вещей всего две, и каждой из них посвящена как минимум одна отдельная глава ГК РФ. Особая значимость жилых помещений («жилища» — с публично-правовых позиций) обусловлена тем, что только они могут использоваться непосредственно для проживания, осуществления права на жизнь в его основополагающем, биологическом аспекте. Особая значимость использования земли (землепользования) была показана выше. Как следствие, специфика правового режима и жилых помещений, и земли определяется не только в отдельных главах ГК РФ, но и в отдельных кодексах.

Что касается титульного для настоящего исследования термина «землепользование», в российском законодательстве он используется главным образом в составе устойчивого словосочетания «правила землепользования и застройки», которые устанавливаются применительно к территориям муниципальных образований, прежде всего — поселений. По градостроительному законодательству такие правила являются важнейшим документом градостроительного зонирования, но в земельном законодательстве сфера их применения ограничивается практически исключительно землями населенных пунктов. Тем самым, исходя из положений Земельного кодекса РФ, землепользование фактически сводится к использованию земель для градостроительной деятельности. Однако термин «землепользование» употребляется и в федеральных законах, регламентирующих не связанные между собой сферы деятельности, без конкретизации содержания обозначаемого им понятия, в разных контекстах.

Так, в особой экономической зоне определяется «режим землепользования», в закрытом административно-территориаль-

ном образовании устанавливаются «особенности землепользования», применительно к виноградарству «рационализация землепользования» относится к числу целей государственной политики и т. д.

В то же время современное состояние рассматриваемой проблемы может претерпеть изменения отнюдь не только в позитивном ключе. Речь идет о перспективах ликвидации такой традиционной для российского права юридической основы землепользования, как деление земель на категории.

Г.Л. Землякова обоснованно полагает, что «в скором времени вопрос об отмене категорий земель станет вновь актуальным»<sup>1</sup>. Характерно, что суть реформы определяется не перспективой — указанием на то, что будет в итоге создано, а ретроспективой, то есть указанием на то, что будет отменено, устранено, прекратит существование. Подобная реформа без серьезной доработки представляется как минимум небесспорной.

---

<sup>1</sup> Землякова Г.Л. Проблемы правового регулирования изменения видов разрешенного использования земельных участков в условиях отмены деления земель на категории // Экологическое право. 2021. № 1. С. 28.

## **О ВОПРОСЕ СООТНОШЕНИЯ ПЛАТЫ ЗА НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СБОРА В ЧАСТИ УТИЛИЗАЦИИ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ**

*Гульзат Д.А., аспирант кафедры экологического  
и земельного права юридического факультета Московского  
государственного университета имени М.В. Ломоносова*

Как отмечается в пункте 2 «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>1</sup>, экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности. С целью минимизации последствий воздействия на окружающую среду в законодательстве были закреплены институты экономического механизма охраны окружающей среды — платежи, связанные с негативным воздействием на окружающую среду (плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологический сбор и утилизационный сбор).

Актуальность выбранного вопроса обусловлена тем, что законодательство, регулирующее названные экологические платежи, относительно недавно вступило в силу. Нормы федерального закона «Об охране окружающей среды» о плате за негативное воздействие вступили в действие в 2016 году, при этом в отношении отдельных положений Закона был предусмотрен переходный период. Экологический сбор стал новым правовым инструментом в 2014 году, целью которого является компенсация затрат по утилизации отходов, образующихся в результате потребления произведенной продукции.

Несмотря на достаточно полное урегулирование отношений по поводу платы за негативное воздействие на окружающую среду и экологического сбора, ряд проблем остаются нерешенными. Интересным в рамках настоящей работы представляется анализ соотношения платы за негативное воздействие на окру-

---

<sup>1</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (утв. Президентом РФ 30.04.2012).

жающую среду с экологическим сбором в части утилизации отходов производства и потребления.

Для начала необходимо терминологически уточнить, что в законодательстве понимается под термином «отходы производства и потребления». Так, отходы производства и потребления — это вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с законодательством. К отходам не относится донный грунт, используемый в порядке, определенном законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>.

В соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается за хранение (под чем понимается складирование отходов в специализированных объектах сроком более чем одиннадцать месяцев в целях утилизации, обезвреживания, захоронения<sup>2</sup>, захоронение (изоляция отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду<sup>3</sup>) отходов производства и потребления (размещение отходов). Плательщиками за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов, за исключением твердых коммунальных отходов, являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы. Платежной базой для исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду по итогам отчетного периода является объем или масса размещенных в отчетном периоде отходов производства и потребления. В случае накопления отходов в целях утилизации или обезвреживания в течение одиннадцати месяцев со дня образования этих отходов плата за их размещение не взимается.

В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» механизм экологического сбора работает следующим образом: производители, импортеры товаров (включая упаковку) обязаны обеспечивать выполнение установленных Правительством РФ нор-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Ст. 1.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

мативов утилизации произведенных товаров (и упаковки, если применимо). Производители, импортеры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, а также производители, импортеры товаров, которые взяли на себя обязательство по самостоятельной утилизации отходов от использования товаров, в случае недостижения нормативов утилизации производителем, импортером, уплачивают экологический сбор. Экологический сбор в первом случае рассчитывается посредством умножения ставки экологического сбора на массу товара или на количество единиц товара (в зависимости от вида товара) либо на массу упаковки товара, выпущенных в обращение на территории РФ, и на норматив утилизации, выраженный в относительных единицах. В случае недостижения нормативов утилизации экологический сбор рассчитывается посредством умножения ставки экологического сбора на разницу между установленным и достигнутым фактически значением количества утилизированных отходов от использования товаров.

Таким образом, исходя из положений законодательства, можно сделать вывод о следующем: оба платежа предусматривают обязательство уплаты определенных сумм в результате образования отходов производства и потребления товаров при необходимости их утилизации специализированными организациями. При этом возникает элемент двойственности обложения сборами хозяйственной деятельности — плата за негативное воздействие начисляется за размещение отходов производства и потребления лицом, в результате деятельности которых были образованы отходы, экологический сбор — за утилизацию специализированными организациями отходов от использования товаров производителями или импортерами.

Например, лицо, которое производит аккумуляторные батареи и не утилизирует их самостоятельно, уплачивает экологический сбор для целей их утилизации после потребления. При этом юридическое лицо, которое приобрело аккумуляторную батарею, эксплуатировало ее до истечения срока службы такого товара, обязано внести плату за негативное воздействие в связи с размещением отходов II класса<sup>1</sup> в случае передачи на хранение в целях утилизации таких отходов специализированной органи-

---

<sup>1</sup> Федеральный классификационный каталог отходов [Электронный ресурс]. URL: <https://rpn.gov.ru/fkko/48221211532/>

зации. При этом представляется, что целью реализации описанных выше механизмов является утилизация отходов и отнесение таких затрат на лицо, оказывающее негативное воздействие на окружающую среду.

Ввиду того, что механизм экологического сбора является довольно «молодым», его применение в описанной выше ситуации не ясно ввиду отсутствия толкования и судебной практики, которая бы иллюстрировала, как бы разрешился такой вопрос на практике.

Представляется, что законодательно требуется четко разграничить предмет обложения экологического сбора и платы за негативное воздействие на окружающую среду, либо разработать механизм, который бы позволял не допустить двойное обложение указанными сборами деятельности по потреблению товаров.

## ПРИЕМЛЕМОСТЬ РИСКОВ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ ПРИ УТИЛИЗАЦИИ ЖБО

*Дубовик Д.М., ассистент кафедры земельного,  
градостроительного и экологического права  
Уральского государственного юридического университета  
имени В.Ф. Яковлева*

В эпоху глобализации и мирового промышленного подъема вопросы экологической безопасности, охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления с каждым годом приобретают все большую значимость и актуальность.

Как справедливо отмечают Т.М. Звездина<sup>1</sup>, И.А. Игнатьева<sup>2</sup>, Н.С. Зиновкин<sup>3</sup>, деятельность, связанная с отходами производства и потребления, в настоящее время является самой проблемной, как с точки зрения правового регулирования, так и с точки зрения правоприменительной практики.

Автором предлагается рассмотреть одну из проблем в сфере обращения с отходами производства и потребления на примере деятельности, связанной с обращением жидких бытовых отходов (далее также — ЖБО).

Согласно пункту 2 Постановления Правительства РФ от 10.02.1997 № 155 «Об утверждении правил предоставления услуг по вывозу жидких бытовых отходов» под жидкими бытовыми отходами понимались хозяйственно-бытовые сточные воды, образующиеся в результате жизнедеятельности населения и сбрасываемые в сооружения и устройства, не подключенные (технологически не присоединенные) к централизованной системе водоотведения и предназначенные для приема и накопления сточных вод.

С 1 января 2021 года указанное Постановление Правительства РФ отменено. В рамках мусорной реформы жидкие бытовые

---

<sup>1</sup> Звездина Т.М. Некоторые проблемы правового регулирования обращения с твердыми коммунальными отходами // Юрист. 2019. № 11. С. 66–71.

<sup>2</sup> Игнатьева И.А. Правовые проблемы определения понятия «отходы производства и потребления» // Экологическое право. 2018. № 1. С. 12–19;

<sup>3</sup> Зиновкин Н.С. Обзор судебной практики по вопросу платы за размещение отходов производства и потребления // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 2. С. 206.



отходы фактически исключены из самостоятельной категории отходов и в рамках действующего законодательного регулирования являются составной частью коммунальных отходов.

Вне зависимости от наличия статуса «самостоятельной» категории отходов, представляется бесспорным утверждение о том, что деятельность по обращению с ЖБО оказывает негативное влияние на окружающую среду.

Особенно остро проблема негативного влияния на окружающую среду при утилизации ЖБО обстоит в муниципалитетах, в которых отсутствует централизованная система водоотведения (на территории Свердловской области в качестве примера можно привести Верхотурский, Ачитский, Артинский районы).

Негативное влияние на окружающую среду заключается в сливе ЖБО в несанкционированных для этого местах (лес, водные объекты и т.д.), нарушение установленных законодательных требований для деятельности в сфере обращения с ЖБО, использование непредназначенных для этих целей отстойников и т.д.

В соответствии с требованиями действующего законодательства деятельность по обращению с ЖБО является финансово-затратной, поскольку, как уже отмечалось, во-первых, для осуществления указанной деятельности необходимо получить лицензию и выполнять все существующие лицензионные требования; во-вторых, слив ЖБО должен происходить в специально предназначенные и технически оснащенные отстойники, содержание которых для многих муниципалитетов является непосильным финансовым бременем.

В правоприменительной практике суды при рассмотрении дел об административных правонарушениях за нарушение законодательства в области обращения с ЖБО активно применяют положения статьи 2.7 КоАП РФ — «крайняя необходимость», тем самым фактически освобождают лицо от обязанностей по соблюдению существующих требований законодательства в области обращения с отходами производства и потребления (к примеру, решение арбитражного суда Свердловской области от 09.10.2020 по делу № А60-45493/2020).

Вот здесь и обнаруживается проблема соблюдения баланса интересов: с одной стороны, охрана окружающей среды и недопущение негативного воздействия на нее, с другой стороны — не осуществлять деятельность по вывозу ЖБО из населенных

пунктов невозможно, поскольку приведет к катастрофическим последствиям.

Получается абсурдная ситуация, при которой деятельность по обращению с ЖБО оказывает негативное воздействие на окружающую среду, но в тоже время ответственность за это никто не несет — «крайняя необходимость».

По мнению автора, обозначенная проблема баланса интересов с позиции экономической оценки рассматриваемой хозяйственной деятельности и с позиции ее экологических последствий будет обеспечиваться через применение категории приемлемости рисков воздействия на окружающую среду.

В эколого-правовой науке сформулировано понятие «приемлемый риск воздействия на окружающую среду» — это риск наступления негативных последствий для окружающей среды, который признается допустимым<sup>1</sup>.

Учитывая, что вопросы оснащения и технической модернизации специальных отстойников не будут решены одномоментно, введение категории «приемлемый риск воздействия на окружающую среду» и установления определенного экологического нормирования позволит получать плату, за счет которой можно восстанавливать окружающую среду, подвергшуюся негативно-му воздействию при обращении с ЖБО.

---

<sup>1</sup> Нигматуллина Э.Ф. Приемлемость рисков воздействия объектов накопленного экологического вреда и их оценка // Экологическое право. 2020. № 1. С. 48–50.

## ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

*Евсегнеев В.А., кандидат юридических наук, доцент,  
научный консультант ООО «НИП Градостроительства»  
(Санкт-Петербург)*

В условиях изменения земельного и смежного (градостроительного, гражданского, природоресурсного и др.) законодательства вопрос обеспечения эффективности действия норм земельного права имеет определяющее значение для достижения результата правового регулирования земельных отношений — рационального использования земель, их охраны, активизации вовлечения земельных участков в оборот. Действие правовых норм при регулировании этих отношений обусловлены значением земли как объекта правового регулирования, являющегося природным ресурсом и природным объектом; а также законодательным закреплением земельного участка в качестве недвижимости и объекта прав согласно земельному и гражданскому законодательству.

При любом своем использовании земля представляет двойную ценность: экологическую и экономическую (хозяйственную), которая находит отражение в соответствующих правах и обязанностях правообладателей земельных участков.

Не менее значимым является вопрос об учете экономической ценности земли, обуславливающие правоотношения, связанные с обязанностями платежей за землю, ее оценкой. Эта составляющая также требует отражения в правовых нормах земельного, налогового законодательства, от эффективности которых зависят достижения конкретных публичных и частноправовых результатов, связанных с наполняемостью бюджета, обоснованность определения размера земельного налога, арендной платы и т.д. При этом возникает сложный состав конституционных, земельных и налоговых правоотношений, требующих эффективного регулирования разными отраслями права. Соответственно повышение эффективности норм земельного и смежных отраслей права признается важной проблемой теории и практики.

Повышение эффективности действия норм земельного права требует исследования и других вопросов, связанных с административно-правовым регулированием, формированием органов исполнительной власти, осуществлением различных управлен-

ческих функций (государственной регистрации недвижимости, включая государственный кадастровый учет земельных участков и государственную регистрацию прав, государственный мониторинг земель, государственный земельный надзор и земельный контроль). Важное значение имеет также вопрос повышения эффективности действия норм земельного права при применении юридической ответственности за земельные правонарушения.

Разработка, принятие, а также введение в действие действительно эффективных норм земельного права возможны только при условии единообразного подхода к пониманию эффективности их действия.

Изучение проблемы эффективности действия норм земельного права предполагает последовательное рассмотрение вопросов об общем понятии эффективности действия правовых норм, о критериях и показателях эффективности, и, наконец, об условиях эффективного действия норм земельного права. Эти вопросы позволят выявить проблемы действия норм земельного права и выявить условия обеспечения их эффективности.

При этом можно выделить и основные критерии эффективности действия норм земельного права:

- соответствие земельного законодательства РФ земельно-правовым принципам, закрепленным в Земельном кодексе РФ, другим федеральным законам в области регулирования земельных отношений;
- непротиворечивость и соответствие земельному законодательству РФ законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов РФ, а также муниципальных правовых актов в земельной сфере;
- отраслевой приоритет земельного законодательства РФ при регулировании земельных и смежных (гражданских, градостроительных, природоресурсных и др.) отношений;
- оптимальность системы управления земельными ресурсами, обеспечивающей реализацию органами публичной власти земельных полномочий;
- состояние защиты земельных прав в судебном и административном порядке.

Данный перечень критериев не является исчерпывающим, однако он позволяет дать оценку действия норм земельного права на нормотворческом, законодательном и правоприменительном уровнях.

Также необходимо обратить внимание и на основные факторы, снижающие эффективность реализации норм земельного права:

- нестабильность земельного законодательства РФ, обусловленная реформированием, постоянным внесением изменений и дополнений в Земельный кодекс РФ, федеральные законы в земельной сфере;
- противоречивость и несоответствие законов и подзаконных нормативных правовых актов, а также муниципальных правовых актов, регулирующих отношения в области земельных отношений, — земельному законодательству РФ;
- отсутствие системного, комплексного подхода при совершенствовании земельного и смежного (гражданского, градостроительного и др.) законодательства;
- формирование противоречивой и нестабильной судебной практики при рассмотрении земельных споров.

Одним из ключевых условий действия норм земельного права является сохранение отраслевого приоритета. Для обеспечения эффективного правового регулирования земельных отношений нормами земельного, гражданского, природоресурсного и других отраслей права необходимо обеспечить:

- согласование частноправовых и публично-правовых интересов при предоставлении земельных участков из состава земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также неразграниченной государственной собственности;
- сохранение отраслевого приоритета земельно-правовых норм, их согласование с нормами гражданского, административного, природоресурсного, налогового, градостроительного и др. смежных отраслей законодательства, а также устранение существующих коллизий;
- учет особенностей земельных участков в рамках комплексных правовых институтов (права собственности на землю и земельные участки, государственной регистрации недвижимости, государственной кадастровой оценки недвижимости, включая земельные участки и др.).

Следует отметить, что понятие эффективности норм земельного права и их действия относится к числу самых сложных вопросов теории земельного права и одним из самых актуальных вопросов практики применения земельного законодательства в России. Он лежит в плоскости общетеоретической и отраслевых правовых наук, представителями которых ведутся исследования различных аспектов данной категории.

В юридической науке проблеме эффективности в той или иной мере уделялось и продолжает уделяться внимание учеными различных отраслей права — гражданского (например, И.Н. Петровым<sup>1</sup>, В.К. Мамутовым<sup>2</sup>, Л.Б. Ситдиковой<sup>3</sup>), трудового (В.И. Никитинским<sup>4</sup>, В.В. Глазыриным и В.В. Лапаевой<sup>5</sup>), уголовного (Н.И. Загородниковым<sup>6</sup>, В.Д. Филимоновым<sup>7</sup>), гражданско-процессуального (С.А. Курочкин<sup>8</sup>) и др.

В доктрине земельного права теоретико-правовое понимание эффективности является неразработанным, несмотря на широкое использование данного термина учеными. Попытки исследовать эффективность в земельном праве предпринимались еще в советское время, в частности, И.А. Иконицкой<sup>9</sup>, Я.Я. Страутманисом<sup>10</sup>.

В современной земельно-правовой науке термин «эффективность» достаточно часто используется при проведении научных исследований и, в частности, применяется в контексте землепользования<sup>11</sup>, использования земель<sup>12</sup>, в том числе земель сель-

<sup>1</sup> *Петров И.Н.* Ответственность хозорганов за нарушение обязательств. М.: Юрид. лит., 1974. С. 10 и след.

<sup>2</sup> *Мамутов В.К.* Исследование эффективности экономических санкций // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 8 и след.; см. также: Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. М.: Наука, 1985. С. 53 и след.

<sup>3</sup> *Ситдикова Л.Б.* Эффективность действия норм в гражданском праве России (на примере предложения о введении обязательного нотариального удостоверения сделок с недвижимостью) // Нотариус. 2013. № 5. С. 14–17.

<sup>4</sup> *Никитинский В.И.* Эффективность норм трудового права. М.: Юрид. лит., 1971. С. 24 и след.

<sup>5</sup> *Глазырин В.В., Лапаева В.В.* Пути повышения эффективности норм о премировании за улучшение качества продукции // Труды ВНИИСЗ. 1977. № 10.

<sup>6</sup> *Загородников Н.И.* Объект преступления: от идеологизации содержания к естественному понятию // Проблемы уголовной политики и уголовного права: межвуз. сб. науч. тр. М., 1994. С. 8, 10–11.

<sup>7</sup> *Филимонов В.Д.* Охранительная функция уголовного права. СПб., 2003. С. 26–27; *Он же.* Уголовно-правовое значение последствий общественно опасного деяния // Уголовное право. 2009. № 2. С. 70–75.

<sup>8</sup> *Курочкин С.А.* Об условиях эффективного действия норм гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 9. С. 41–46.

<sup>9</sup> *Иконицкая И.А.* Критерий эффективности земельно-правовых норм // Советское государство и право. 1978. № 10. С. 53 и след.

<sup>10</sup> *Страутманис Я.Я.* Эффективность земельного законодательства // Советское государство и право. 1974. № 12. С. 28 и след.

<sup>11</sup> *Липски С.А.* Зонирование территорий как механизм обеспечения целевого использования земель // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 6. С. 59–65.

<sup>12</sup> *Бандорин Л.Е.* Разрешенное использование земельных участков: термины и определения // Экологическое право. 2012. № 4. С. 19–26; *Мисник Н.Н.* Целевое назначение и разрешенное использование — юридические признаки земельного

скохозяйственного назначения<sup>1</sup>, особо ценных земель сельскохозяйственного назначения<sup>2</sup>, мелиорированных земель<sup>3</sup>, охраны и использования сельскохозяйственных земель<sup>4</sup>, обеспечения безопасности земель от различного вида угроз (прошлой и нынешней хозяйственной и иной деятельности человека, от явлений природного, техногенного и иного характера<sup>5</sup>), оценки кадастровой деятельности и индивидуализации земельных участков как объектов недвижимого имущества<sup>6</sup>, осуществления государственного земельного надзора<sup>7</sup>, управления земельными ресурсами<sup>8</sup>, в том числе управления и распоряжения земельными ресурсами на территориях городов федерального значения<sup>9</sup>, градострои-

участка // Юрист. 2012. № 15. С. 20–23; *Окунев А.И.* Земельные ресурсы и земельные отношения как особый объект правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. 2011. № 1. С. 8–16; *Торко Я.О.* Конституционно-правовой статус земли в России: «„Основа жизни и деятельности“ или „достояние“?» // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 31–35; *Харьков В.Н.* Экологические аспекты права землепользования // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. № 4. С. 92–100; *Он же.* Экономический, экологический и социально-нравственный аспекты в понимании ценности земли // Экологическое право. 2012. № 6. С. 14–18.

<sup>1</sup> *Лепешин Д.А.* Законодательство о землях сельскохозяйственного назначения: вопросы правоприменения // Судья. 2015. № 2. С. 31–34; *Ибрагимов К.Х.* Новая парадигма эффективной административно-правовой охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в России // Юрист. 2013. № 7. С. 13–17.

<sup>2</sup> *Ибрагимов К.Х.* Некоторые аспекты охраны и использования особо ценных земель сельскохозяйственного назначения // Российская Юстиция. 2012. № 12. С. 12–13.

<sup>3</sup> *Пышьева Е.С.* История развития законодательства в области мелиорации земель в России // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 126–134.

<sup>4</sup> *Ибрагимов К.Х.* Государственная политика в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в условиях глобализации // Экологическое право. 2013. № 5. С. 27–30.

<sup>5</sup> *Хатуаев В.У., Федосова Д.В.* Понятие безопасности земель: проблемы теории // Административное право и процесс. 2015. № 1. С. 69–73.

<sup>6</sup> *Романова О.А.* Тенденции совершенствования законодательства в сфере кадастровой деятельности и индивидуализации земельных участков как объектов недвижимого имущества // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7. С. 107–111.

<sup>7</sup> *Заславская Н.М.* Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2015. № 3. С. 18–23.

<sup>8</sup> *Сапожников П.М., Столбовой В.С.* Методология создания информационного ресурса для целей оценки, контроля и мониторинга состояния земель сельскохозяйственного назначения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 10. С. 82–91.

<sup>9</sup> *Умеренко Ю.А.* Особенности правового регулирования земельных отношений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге на федеральном

тельного зонирования как средства согласования публичных и частных интересов в землепользовании<sup>1</sup>, регулирования оборота земельных участков<sup>2</sup>, профилактики земельных споров посредством устранения недостатков землеустроительной документации и др.<sup>3</sup>, мер юридической ответственности в сфере охраны земель<sup>4</sup>, дисциплинарной ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель<sup>5</sup> и т.д.

Однако в большинстве случаев понятие и содержание термина «эффективность» в науке земельного права учеными не рассматривается, несмотря на то что эти вопросы имеют не только теоретическое, но и практическое значение, используются в земельном законодательстве и имеют значение для правоприменительной практики.

Представителями науки земельного права проблема эффективности обозначается и рассматривается в различных аспектах.

Так, Е.А. Галиновская указывает на необходимость изучения проблем эффективности земельного законодательства<sup>6</sup>.

Д.А. Тоточенко предлагает пути повышения эффективности действующего законодательства, регулирующего земельные отношения<sup>7</sup>.

С.А. Боголюбов связывает проблему эффективности с нормотворчеством<sup>8</sup>.

А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков также уделяют внимание данному аспекту и рассматривают земельное нормотворчество как эффективный способ преодоления пробелов в земельном праве<sup>9</sup>.

---

урвне // Современное право. 2012. № 4. С. 63–71.

<sup>1</sup> Чердников А.В. Градостроительное зонирование как способ определения правового режима земель // Экологическое право. 2011. № 6. С. 35–39.

<sup>2</sup> Ламаш В.А., Понька В.Ф. Теоретические и практические аспекты перевода земель и земельных участков из одной категории в другую // Адвокат. 2009. № 12. С. 48–52.

<sup>3</sup> Тоточенко Д.А. Профилактика земельных споров // Юрист. 2015. № 8. С. 37–41.

<sup>4</sup> Гончарова Е.А. Проблемы правоприменения норм земельно-правовой ответственности // Правовые вопросы недвижимости. 2008. № 2. С. 23–25.

<sup>5</sup> Сухова Е.А. Юридическая ответственность за нарушения земельного законодательства // Право и экономика. 2006. № 2. С. 70–75.

<sup>6</sup> Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М.: ИЗИСП: Инфра-М, 2015. С. 12–13.

<sup>7</sup> Тоточенко Д.А. Указ. соч. С. 39–40.

<sup>8</sup> Боголюбов С.А. Нормотворчество в сфере экологии: монография. М.: Эксмо, 2010. С. 146.

<sup>9</sup> Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: монография. М.: Новый Индекс, 2012. С. 50–51.



Следует отметить, что данные аспекты находятся в неразрывном единстве и взаимосвязи. Их рассмотрение должно базироваться на научных позициях, выработанных представителями общей теории права (например, С.С. Алексеевым<sup>1</sup>, В.В. Лазаревым<sup>2</sup>) в ходе исследования проблем эффективности, начиная с советского периода.

Что касается других точек зрения по поводу определения понятия «эффективность права», «эффективность правовых норм», то многими учеными она определяется как оптимальное достижение целей, лежащих в основе соответствующих норм<sup>3</sup>. На это указывается в коллективном труде по общей теории права «Эффективность правовых норм»<sup>4</sup> (под авторством таких ведущих ученых как В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин), в котором наиболее обстоятельно исследовались проблемы эффективности. В этом фундаментальном труде подводятся итоги дискуссии и обосновываются выводы (хотя и спорные) о понятии эффективности российского права.

По их мнению, большинство авторов, исходя из понимания права как средства руководства обществом, считают, что эффективность права определяется тем, насколько его реализация способствует достижению целей, поставленных перед правовым регулированием (т.е. степенью достижению соответствующих целей)<sup>5</sup>.

В доктрине земельного права правомерно выделяется наряду с иными характеристиками социальная ценность земли<sup>6</sup>, что обусловлено конституционным признанием земли и других природных ресурсов, их использования и охраны как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации).

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. С. 75 и след.

<sup>2</sup> Лазарев В.В. Избранные труды: в 3 т. Т. I. М.: РИО «Новая юстиция», 2010. С. 130 и след.

<sup>3</sup> См., напр.: Лебедев М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Советское государство и право. 1963. № 1; Смирнов О.В. Эффективность правового регулирования организации труда на предприятии. М., 1968. Цит. по: Алексеев А.Н. Указ. соч. С. 65–66.

<sup>4</sup> Эффективность правовых норм / Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. М.: Юрид. лит., 1980. С. 280.

<sup>5</sup> Там же. С. 22.

<sup>6</sup> См.: Галиновская Е.А. Указ. соч. С. 227; Хотько А.В. Экономический, экологический и социально-нравственный аспекты в понимании ценности земли // Экологическое право. 2012. № 6. С. 14–18 и др.

Как разъяснено Конституционным судом РФ, из этой нормы следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т. е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения<sup>1</sup>.

Социальная ценность земли как объекта земельных отношений предопределяет необходимость учета данного признака в правовых нормах земельного права и законодательства, что обеспечивает их эффективность. Для обеспечения эффективности правового регулирования земельных отношений необходимо учитывать и другие признаки земли — их экологическую и экономическую ценность, что также следует из указанной конституционной нормы и нашло отражение в ст. 6 Земельного кодекса РФ, согласно которой объектами земельных отношений являются земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки (части земельных участков). В данной статье присутствуют и гражданско-правовые характеристики земельного участка как объекта права собственности и иных прав на землю — земельный участок является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи (п. 3 ст. 6 Земельного кодекса РФ).

О.И. Крассов в целях правового регулирования выделял четыре вида земельных отношений: по поводу использования и охраны земли как природного ресурса и природного объекта; по поводу земли как недвижимости; земельные отношения организационного характера; отношения по поводу использования земли для передвижения людей<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного суда РФ от 07.06.2000 № 10-п «По делу о проверке конституционности отдельных положений конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“» // Вестник Конституционного суда РФ. 2000. № 5.

<sup>2</sup> Крассов О.И. Земельное право: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2012. С. 21–32.

# О РОЛИ МОСКОВСКОЙ УНИВЕРСИТЕТСКОЙ НАУЧНОЙ ШКОЛЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА В РАЗВИТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

*Ефимова Е.И., кандидат юридических наук, доцент кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

Формирование московской университетской научной школы экологического права началось в 50–60-х гг. XX столетия. Основателем московской университетской научной школы экологического права по праву считается доктор юридических наук, профессор Николай Дмитриевич Казанцев, возглавлявший с 1954 по 1971 г. кафедру земельного и колхозного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова<sup>1</sup>.

Экологическое право не появилось стихийно, ниоткуда. Его образованию предшествовали предпосылки, которые формировались в течение продолжительного времени. Одной из таких предпосылок является теория, которая является одной из основных в области экологического права: теория «Дифференциации и интеграции» Н.Д. Казанцева. Ее появление относится к 60-м гг. XX столетия. Именно с нее началось изучение и происходящих в системе советского права внутренних процессов, завершившихся образованием новой отрасли права.

Двадцать пятого декабря 1961 г. Н.Д. Казанцев выступил в Москве на межвузовском совещании с докладом, посвященным кодификации законодательства об охране природы, где высказал идеи о формировании отрасли природоохранительного законодательства. «Советское законодательство об охране природы является в одних случаях составной частью земельного законодательства (включающего в себя законодательство о землепользовании, о пользовании недрами, лесами, водами), в других случаях — продолжением его. В условиях разверну-

<sup>1</sup> См. подробнее: *Голиченков А.К.* Московская университетская научная школа экологического права // Кафедра экологического и земельного права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова: традиции и развитие: Учебное пособие / Авт.-сост. Е.И. Ефимова; под ред. д.ю.н., проф. А.К. Голиченкова. М.: ИД ООО «Буки Веди», 2016. С. 8.

того строительства коммунизма законодательство об охране природы в СССР обособляется в отдельную отрасль советского законодательства. Как самостоятельная отрасль советского законодательства оно будет развиваться и дальше»<sup>1</sup> — указывал Н.Д. Казанцев.

В 1964–1965 гг., выступая на кафедре земельного и колхозного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, Н.Д. Казанцев объяснил назревшую необходимость интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов в целом, наряду с имеющейся дифференциацией земельного, водного, лесного, законодательства о недрах, природоохранительного законодательства<sup>2</sup>.

Основанием для признания отрасли самостоятельной, по мнению Н.Л. Казанцева, служат<sup>3</sup>: особый объект правового регулирования, наличие особой отрасли законодательства, регулирующей соответствующие общественные отношения, и государственная заинтересованность в выделении отрасли права.

Учитывая, что к середине 60-х гг. XX столетия сформировались все составляющие: комплексное использование и охрана природных ресурсов, природоохранительное законодательство, заинтересованность государства, выраженная в необходимости кодификации земельного, горного, водного, лесного законодательства и природоохранительного законодательства<sup>4</sup>, Н.Д. Казанцев сделал вывод о появлении особой отрасли права — природоохранительного права.

Двенадцатого апреля 1967 г. на расширенном заседании кафедры земельного и колхозного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова с участием представителей кафедры земельного и колхозного права Ленинградского университета и научных работников соответствующих секторов Института государства и права Академии наук СССР и Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства Нико-

<sup>1</sup> Стенограмма доклада была опубликована в Вестнике Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1962. № 1. С. 16–26.

<sup>2</sup> Дано по: *Казанцев Н.Д.* О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего охрану и использование природных ресурсов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 10. Право. 1965. № 2. С. 3–4.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Казанцев Н.Д.* О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 26. М., 1972. С. 126.

<sup>4</sup> См. подробнее: *Казанцев Н.Д.* К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы. С. 19.

лай Дмитриевич Казанцев говорит о рождении новой отрасли законодательства — природоохранительного и, представляя на обсуждение коллегам теорию природно-ресурсового права, говорит о природоохранительном праве, как о сформировавшейся правовой отрасли<sup>1</sup>.

Природноресурсовое право, как интегрированную отрасль права, ученый формирует из двух частей: общей, куда входят основные, по его мнению, институты и особенной, куда сохраняя свою самостоятельность в качестве отраслей права, в общепринятом понимании этого термина, входят земельное, водное, лесное, горное и природоохранительное право<sup>2</sup>. Схема содержания природноресурсового права по Н.Д. Казанцеву представлена в виде таблицы ниже:

Природноресурсовое право	
Общая часть (основные институты)	Особенная часть
право государственной собственности на природные ресурсы; единый государственный фонд природных ресурсов; кадастр природных ресурсов; право пользования природными ресурсами; принципы охраны природы; ответственность за нарушение норм права, регулирующих использование и охрану природных ресурсов	земельное право; водное право; лесное право; горное право; природоохранительное право

Сам Н.Д. Казанцев разъяснял суть своей теории следующим образом: «В современных условиях, когда непрерывно возрастает использование природных ресурсов, законодательная деятельность направляется на их охрану для рационального использования. Этим объясняется развитие природоохранительного законодательства и права, как самостоятельных отраслей. <...>

Таким образом, четко определились в качестве самостоятельных следующие отрасли советского законодательства: 1) земельное, 2) водное, 3) лесное, 4) горное, 5) природоохранительное. В этой связи возникает вопрос о том, чтобы земельное, водное, лесное, горное и природоохранительное право считать самостоятельными отраслями советского права. Для этого имеются все основания. <...>

<sup>1</sup> Казанцев Н.Д. Природноресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Право. 1967. № 6. С. 3–9.

<sup>2</sup> Там же. С. 9.

Дифференциация отраслей права, регулирующих отношения по использованию и охране природных ресурсов, выдвигает проблему интеграции этих отраслей, то есть, выдвигает совершенно новую в данной области проблему о конструировании интегрированной отрасли права. В данном случае речь идет о праве на природные ресурсы в СССР, взятые в целом — о советском природно-ресурсовом праве»<sup>1</sup>.

Впоследствии лидер московской университетской научной школы экологического права Владислав Васильевич Петров выступил уже с теорией экологического права. Во многом эта теория являлась продолжением теории Н.Д. Казанцева.

На заседании «круглого стола», организованном в 1987 г. редакцией журнала «Вестник Московского университета» (серия «Право»), В.В. Петров выступил с докладом, посвященным концепции экологического права. Кратко ее суть сводилась к следующему.

С момента возникновения отрасли природоохранительного права в системе взаимодействия общества и природы произошли значительные изменения: усилился процесс гуманизации природы; обеспечение качества окружающей среды стало происходить в условиях гармоничного сочетания экономических и экологических интересов общества; происходит экологизация хозяйственного механизма; экономизация охраны окружающей среды; возрастает роль приоритета охраны здоровья человека и благополучия населения при принятии хозяйственных решений.

Произошедшие изменения привели к усилению консолидации охранительных и ресурсных отношений на базе единого экологического отношения. Широко употребляя понятия «экологические отношения», «эколога-правовые нормы», «механизм реализации эколого-правовых норм», В.В. Петров констатирует в результате консолидации природноресурсового и природоохранительного права рождение новой отрасли права — экологического права.

Экологическое право В.В. Петров определил как «совокупность правовых норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в области взаимодействия общества и природы с целью охраны природы, рационального использования и воспроизводства ее ресурсов, оздоровления и улучшения окру-

<sup>1</sup> Казанцев Н.Д. О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства. С. 126.

жающей человека среды в интересах настоящего и будущих поколений людей»<sup>1</sup>.

Нынешний лидер московской университетской научной школы экологического права — Александр Константинович Голиченков понимает экологическое право в двух смыслах: в узком смысле слова и в широком смысле слова. В первом значении — это система правовых норм, регулирующих первую, узкую группу отношений и возникающих в процессе их реализации правоотношений. Во втором — система правовых норм, регулирующих вторую, весьма широкую группу общественных отношений, и соответствующих этим нормам правоотношений<sup>2</sup>.

При этом, в узком, традиционном смысле слова узкая группа общественных отношений — это отношения только по охране окружающей природной среды. А в широком смысле слова, «(учитывая происходящие современные процессы консолидации общественных отношений в данной сфере и консолидации регулирующих их норм), это отношения по охране окружающей природной среды, по обеспечению экологической безопасности (человека и других объектов), по использованию и охране природных ресурсов»<sup>3</sup>.

Схематично содержание экологического права в широком смысле слова можно представить следующим образом<sup>4</sup>:

Экологическое право в широком смысле слова		
Природоохранительное право	Природноресурсовое право	Обеспечение экологической безопасности человека и иных объектов
	земельное право; водное право; лесное право; горное право; иные природноресурсовые отрасли права <sup>4</sup>	

Можно предположить, что в начале XXI века под иными отраслями природноресурсового права и законодательства

<sup>1</sup> Петров В.В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1987. № 5. С. 34–39.

<sup>2</sup> Голиченков А.К. Понятие, предмет и система экологического права в широком смысле слова // Экологическое право России: сб. материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1999. С. 318.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. С. 320.

А.К. Голиченков имел ввиду фаунистическое право (право об охране объектов животного мира), право об охране атмосферного воздуха, градостроительное право.

Происходящие сегодня процессы в системе российского права и законодательства, свидетельствуют о том, что формирование новых отраслей законодательства и права продолжается. Продолжается формирование экологического права в широком смысле слова, продолжается развитие и появление иных природноресурсовых отраслей.

А.К. Голиченков указывает: «Существование и (или) формирование любой отрасли права — явление объективное (за исключением самого факта признания того, существует ли та или иная отрасль и как она понимается — это, как показывает история, дело субъективное)<sup>1</sup>.

По С.С. Алексееву, «отрасль права — это главное подразделение системы права, отличающееся специфическим режимом юридического регулирования и охватывающее целые участки однородных общественных отношений... У каждой отрасли права есть «свой предмет», т.е. особый участок общественной жизни, особый вид однородных общественных отношений... Каждая из отраслей имеет «свое законодательство», как правило — самостоятельные кодексы, иные кодифицированные законодательные акты... И все же главная особенность каждой отрасли — наличие особого юридического режима («метода регулирования»), который характеризует то, как, каким способом — через дозволения, запрещения, обязывания — осуществляется юридическое регулирование»<sup>2</sup>.

Подразделяя отрасли права на профилирующие базовые отрасли, специальные отрасли и комплексные отрасли, С.С. Алексеев относит земельное право к специальным отраслям, а экологическое — к комплексным. Он пишет: «В настоящее время формируются своеобразные сферы комплексного характера, юридически опосредствующие новые «слои социальности» (экологическое право, информационное право, предпринимательское право) и более того, нарастает тенденция их перерастания в основные отрасли»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Голиченков А.К. Понятие, предмет и система экологического права... С. 319.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 44–45.

<sup>3</sup> Там же. С. 45–46.



Представляется, что к иным специальным отраслям права, входящим в настоящее время в природноресурсовое право и в экологическое право в широком смысле слова, в понимании московской университетской научной школы экологического права, можно отнести формирующуюся отрасль права о недвижимости.

На сегодняшний день с уверенностью можно говорить, что в течение длительного времени формируется специальная комплексная сфера законодательства, состоящая из ряда законодательных и подзаконных актов, принадлежность которых невозможно отнести сугубо к актам гражданского законодательства или сугубо к актам экологического (природноресурсового) законодательства — это законодательство о недвижимости. К числу этих актов можно отнести: ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>1</sup>, «О государственном кадастре недвижимости»<sup>2</sup>, Концепцию создания единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости<sup>3</sup>, Концепцию федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)»<sup>4</sup>, ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>5</sup>, ФЗ «О ка-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Российская газета. 30.07.1997. № 145 (утратил силу).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // Российская газета. 01.08.2007. № 165 (сегодня — ФЗ «О кадастровой деятельности»).

<sup>3</sup> Приказ Минэкономразвития РФ от 18.12.2009 N 534 «Об утверждении Концепции создания единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости, плана подготовки проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих создание и развитие единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости и плана реализации мероприятий по созданию единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости» // Вестник Росреестра. 2010. № 1.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.06.2013 N 1101-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы „Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)“» // Собрание законодательства РФ. 08.07.2013. № 27. Ст. 3634.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. № 29 (Ч. I). Ст. 4344.

дастровой деятельности»<sup>1</sup> и другие, принятые, в том числе, во исполнение приведенных Концепций. Учитывая регулярно предпринимаемые законодателем попытки выстроить четкую структуру законодательных и иных актов в данной сфере, следуя утверждаемым концепциям, можно говорить о формировании самостоятельной отрасли законодательства о недвижимости.

Давно уже сформировался особый предмет правового регулирования — группа общественных отношений, складывающихся в связи и по поводу объектов недвижимости, к которым относятся не только здания, строения, сооружения, помещения, но и земельные участки, являющиеся пространственным базисом для размещения зданий, строений, сооружений, а также земельные (лесные) участки, водные объекты, антропогенные природные объекты и т.п. Данную группу общественных отношений невозможно отнести сугубо к гражданско-правовым отношениям в силу бесчисленного количества ограничений в регулировании, налагаемых земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами, и к сугубо эколого-правовым отношениям в силу регулирования данных отношений гражданским законодательством, при условии, что иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами (п. 4 ст. 3 Земельного кодекса РФ). А «иное» в последнее время предсматривается все чаще и чаще.

Предвосхищая критику, невозможно согласиться с тем, что группе отношений по недвижимости соответствует гражданско-правовой метод регулирования. Так называемый метод «дозволения», который характеризуется тем, что «разрешено все, что не запрещено», и юридическим равенством сторон возникших отношений, означающим отсутствие подчиненности между сторонами.

Для экологического права присущ административно-правовой метод воздействия на регулируемые отношения, основными чертами которого являются не отношения юридического равенства сторон, свойственные гражданско-правовому методу, а отношения власти и подчинения. Профессор О.И. Крассов, со-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // СПС «Консультант Плюс».

глашаясь с тем, что преимущественным методом в области охраны окружающей природной среды является императивный метод, обращал внимание, что на современном этапе развития экологических отношений в регулировании экологических отношений присутствует и диспозитивный метод правового регулирования<sup>1</sup>.

Для земельного права применяется сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования. Профессор О.И. Крассов указывал: «В праве существуют два основных метода правового регулирования: императивный и диспозитивный. Суть их выражается в преобладающем применении соответствующих способов правового регулирования: запрещение, обязывание (предписание) или дозволения ( правонаделение). Применение этих способов, одного из них или их сочетания, выражает суть отраслевого метода правового регулирования... Поскольку земельное право относится преимущественно к системе публичного права, то в силу его природы в данной отрасли доминируют способы обязываний, предписаний и запретов... При регулировании земельных отношений организационного характера преимущественно применяется императивный метод, т.е. метод власти и подчинения... К регулированию иных земельных отношений (имущественного характера. — *Примеч. авт.*), естественно, применяется диспозитивный метод правового регулирования»<sup>2</sup>.

Методом отрасли права о недвижимости, является смешанный метод, присущий земельному праву.

Научные исследования по вопросам дальнейшего формирования экологического права в широком смысле слова продолжают сегодня представителями московской университетской научной школы экологического права.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Крассов О.И.* Экологическое право: Учебник. М.: Дело, 2001. С. 36.

<sup>2</sup> *Крассов О.И.* Земельное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2007. С. 35–36.

# ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

*Жочкина И.Н., кандидат юридических наук*

В эколого-правовой науке экологическая экспертиза представлена как один из элементов организационного механизма охраны окружающей среды, как способ обеспечения экологической безопасности. Современный этап экономического и цифрового развития общества диктует необходимость достижения решаемых задач по повышению экономической эффективности, экологической ответственности, социальной активности и информационной открытости посредством согласованности действий бизнеса, государства и общества. В этом аспекте представляет интерес анализ научных исследований в области экологической экспертизы с целью определения возможных перспективных направлений развития данного института в условиях динамично развивающегося общества и государства с учетом правовых, экономических, политических, географических, социальных и иных условий, цифровизации государственного управления в целом.

Проведенный обзор не может в силу объективных причин являться исключительным и полным<sup>1</sup>, автор не претендует на всесторонний анализ всех имеющихся работ в рассматриваемой сфере отношений в рамках данной статьи.

Одной из первых комплексных работ в области осуществления экологической экспертизы является диссертация В.И. Андрейцева «Правовые вопросы экологической экспертизы проектов»<sup>2</sup>. Это было новое направление в эколого-правовой науке, которое нуждалось в исследовании с целью разработки механизмов правового регулирования, что представлялось особенно сложным в условиях полного отсутствия как функциональных полномочий по осуществлению экологической экспертизы в компетенции ведомственных структур, так и в целом правовых норм.

---

<sup>1</sup> Проанализированы отдельные комплексные работы и диссертационные исследования по рассматриваемой тематике за период с 1984 по 2020 г. Из анализа исключены научные статьи, комментарии к законодательству, методические указания, учебно-методические и иные пособия, посвященные отдельным вопросам осуществления экологической экспертизы.

<sup>2</sup> *Андрейцев В.И.* Правовые вопросы экологической экспертизы проектов: Дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1984. С. 225.

Правовые аспекты экологической экспертизы в контексте общих проблем охраны окружающей среды, в рамках анализа постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», — такие аспекты на тот момент освещались в работах основоположников экологического права О.С. Колбасова, В.В. Петрова, Ю.С. Шемшученко<sup>1</sup>. Профессор В.В. Петров отмечал, что «экологическая экспертиза, имея предупредительное назначение, выступает гарантом выполнения эколого-правовых предписаний».

Федеральный закон от 23.04.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»<sup>2</sup> впервые определил правовые основы данного института. Научные исследования, проводимые в этот период, положили начало формированию представлений об экологической экспертизе как о ведущей мере государственного управления, направленной на предотвращение негативных последствий, затрагивающих окружающую среду и ее компоненты. Большинство авторов экологическая экспертиза рассмотрена как один из элементов организационного механизма охраны окружающей среды<sup>3</sup>, как инструмент управления природопользованием с целью минимизации экологических рисков<sup>4</sup>, как способ обеспечения экологической безопасности<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Колбасов О.С. Окружающая среда под охраной закона. М.: Знание, 1989. С. 64; Петров В.В. Экологическое право: Учебник для вузов. М.: БЕК, 1995. С. 557; Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев: Наукова Думка, 1989. С. 232.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>3</sup> Попков В.В. Правовой режим экологической экспертизы: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1997. С. 186; Храмова Ю.Р. Правовые проблемы осуществления экологической экспертизы в России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 157; Балашова С.П. Научно-методические основы геоэкологической оценки состояния территории и построения региональной системы геоэкологического мониторинга: Дис. ... канд. техн. наук. СПб., 2001. С. 169; Таталина А.В. Административная ответственность за нарушение законодательства об экологической экспертизе: Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 178.

<sup>4</sup> Ралитный К.А. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности и предупреждения чрезвычайных ситуаций: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 152.

<sup>5</sup> Напр.: Репникова Г.Н. Экологическая безопасность в регионе: организационно-экономический аспект: Дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 1998. С. 174; Максимова Е.А. Экспертиза промышленной безопасности опасных производств и объектов в экологическом праве России: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 202; Круглов В.В. Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности в современный период: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 319.

Значимость государственной экологической экспертизы в обеспечении устойчивого развития российского общества особо подчеркнута в исследовании Д.А. Абакумова<sup>1</sup>. Автору работы видится основное назначение экспертизы в определении ее функциональности, что повлияет на качество предпроектной, предпроектной и проектной документации, которая представляется для рассмотрения. В поиске наиболее оптимальной модели организации развития общества оценку воздействия на окружающую среду, экологическую экспертизу как эколого-правовые меры в контексте устойчивого развития выделяет Н.Д. Вершило<sup>2</sup>.

Экологическая экспертиза — это один из немногих механизмов, где значительную роль должна играть активная гражданская позиция общества. Целое направление исследований посвящено вопросам участия общественности при проведении экологической экспертизы<sup>3</sup>. Сегодня, в условиях активной застройки территорий при несоблюдении экологических требований, это направлений особенно актуально, однако не востребовано.

Немаловажным в системе управления качеством окружающей среды является эффективное решение задач с помощью современных информационных технологий. В этом аспекте, вопросам целесообразности разработки информационно-аналитических систем посвящены ряд работ в области физико-математических и технических наук. Внедрение и развитие информационно-программного обеспечения систем экологического управления в современных условиях доказывает свою эффективность. Создание и применение экологических ГИС актуально и коррелируется с национальным проектом «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>4</sup>, с учетом цифровизации государственного управления в целом. Это предоставит допол-

<sup>1</sup> Абакумов Д.А. Государственная экологическая экспертиза Российской Федерации в обеспечении устойчивого развития российского общества: Дис. ... канд. экон. наук. М., 1999.

<sup>2</sup> Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 389.

<sup>3</sup> Напр.: Гогаева М.Т. Правовой механизм принятия экологически значимых решений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 213; Гришин Н.Н. Правовые проблемы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 181; Сапранова О.Н. Правовое регулирование экологической экспертизы: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 162.

<sup>4</sup> URL: <https://национальныепроекты.рф/projects/ekologiya/monitoring-okruzhayushchey-sredy>

нительные возможности формирования и использования (обработки, анализа) данных о состоянии окружающей среды.

В современной науке экологического права многие проблемы в сфере осуществления экологической экспертизы остаются предметом дискуссий и требуют глубокого исследования. Так, в связи с вступлением в силу Постановления Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель»<sup>1</sup>, актуальным является новое направление в исследованиях, которое, к сожалению, на данный момент практически не проработано. Актуальными являются также, например, вопросы постепенного сокращения перечня объектов экологической экспертизы, что грозит полной ликвидацией предупредительного экологического контроля за определенными категориями объектов<sup>2</sup>.

Перманентное обращение (комплексно — начиная с 1984 года) к проблемам осуществления экологической экспертизы доказывает значимость этого элемента в механизме охраны окружающей среды и рационального природопользования. Однако, как показывает анализ, наибольшее количество исследований проведены в период с 1995 по 2002 годы. С одной стороны, экологическая экспертиза является наиболее эффективной процедурой для учета и контроля соблюдения экологических требований на самых ранних этапах планирования, активно находит применение в правоприменительной практике, более чем двадцатилетний период действия Федерального закона «Об экологической экспертизе» позволяет утверждать о некоей стабильности института экологической экспертизы; с другой стороны следует указать на недостаточность современных научных исследований с учетом накопленного правоприменительного и практического опыта, динамично развивающегося законодательства в области охраны окружающей среды и других факторов. Все это требует выработки новых подходов к ее организации и проведению.

Перспективы развития института экологической экспертизы видятся в разработке концептуального подхода к проведению

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

<sup>2</sup> Проект Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Перечня объектов социальной инфраструктуры, проектная документация на строительство, реконструкцию которых в соответствии с подпунктом 7.1. статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» не является объектом государственной экологической экспертизы» // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

экологической экспертизы, который должен ориентироваться на приоритет экологических интересов общества перед экономическими интересами хозяйствующих субъектов. Это потребует: во-первых, формулирования целей и задач экологической экспертизы; во-вторых, «перезагрузки» имеющихся, а возможно и выработки качественно новых принципов этого института; в-третьих, определения конкретного перечня объектов экологической экспертизы без возможности расширительного толкования; в-четвертых, обязательности исключения формализации общественного участия в ее проведении. Кроме того, применение ГИС-технологий при проведении экологической экспертизы выведет этот механизм охраны окружающей среды на качественно новый уровень, что, в свою очередь, обеспечит высокую эффективность природоохранных мероприятий и позволит оценить степень экологического риска еще на стадии принятия технологического решения, решит проблему обоснованного планирования объектов экологической экспертизы, тем самым создаст условия для стабилизации экологической обстановки в регионе.



# МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЦИФРОВОМ ОБЩЕСТВЕ: КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Заславская Н.М., кандидат юридических наук, доцент кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

Создание эффективной системы государственного управления — актуальная задача для государства в целом и для отдельных направлений его деятельности. В этом плане создание действенной системы государственного экологического управления в нашей стране не исключение. Казалось бы, государственное экологическое управление, его правовые основы, часто становились предметом научных исследований, которые проводились в разных срезах (государственное экологическое управление изучалось на федеральном и региональном уровнях, рассматривались отдельные функции государственного экологического управления, правовые вопросы государственного экологического управления исследовались применительно к различным сферам деятельности), в законодательстве в этой части с целью его совершенствования постоянно вносились изменения и дополнения, но при этом создание эффективной системы управления в сфере охраны окружающей среды, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти, на протяжении многих лет являлось и является переходящей из одного этапа государственного развития в другой целью и задачей<sup>1</sup>.

Так, например, И.Н. Жочкина, проводя одно из последних на сегодняшний день комплексных исследований правовых аспектов государственного экологического управления на региональном уровне, отметила, что действующее законодательство, в том числе экологическое, практика его применения и эколого-правовые исследования, не содержат ответов на ряд вопросов, возникающих в связи с осуществлением государственного эко-

---

<sup>1</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

логического управления на федеральном, региональном и местном уровнях. По ее мнению, действующая система экологического управления требует совершенствования применительно к решению текущих управленческих задач<sup>1</sup>.

Согласно официальной (государственной) позиции на современном этапе эффективным механизмом достижения поставленных целей, способным обеспечить сочетание экологических, экономических и социальных интересов, должно стать внедрение в сферу экологического управления инструментов цифровой экономики<sup>2</sup>.

Настоящее время — новый вызов для государственного экологического управления, осуществления такого управления в «цифровом» или «информационном» обществе. Сопоставляя понимание общества как совокупности всех способов взаимодействия и форм объединения людей<sup>3</sup> с пониманием «цифрового общества», следует отметить, что, с одной стороны, следуя формальной логике, данные понятия должны соотноситься как род и вид, как общее и частное (цифровое общество — разновидность общества), с другой стороны — цифровизация общества, проникая во все сферы, вытесняет общество с его классическими формами, стремясь полностью заменить его собой. Цифровое общество — это общество, взаимодействие в котором преимущественно происходит посредством цифровых технологий (большие данные, искусственный интеллект, облачные вычисления и т.д.), а базовой формой организации и взаимодействия являются сетевые площадки; в таком обществе цифровые технологии и уровень их применения определяют экономические, социальные и все иные условия жизни.

Подход, согласно которому подобные преобразования в общественных отношениях не считаются достаточными, обосновывающими необходимость для их специального особого рассмотрения как с теоретической, так и практической точек зрения, — такой подход не выдерживает критики. Внедрение цифровых технологий справедливо именуется четвертой про-

<sup>1</sup> См.: Жочкина И.Н., Клочкова А.В. Государственное экологическое управление на региональном уровне (по результатам экспертного опроса) // Экологическое право. 2017. № 2. С. 19–27.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

<sup>3</sup> См.: Новая философская энциклопедия. URL: <https://gufo.me> (дата обращения: 07.02.2022).

мысленной революцией, бросившей вызов всем сложившимся шаблонам социальной жизни.

На примере цифровизации государственного экологического управления правовое регулирование соответствующих общественных отношений должно обеспечить реализацию следующих преобразований.

Сопоставление доктринальных и легальных подходов позволяет определить цифровизацию государственного экологического управления как процесс внедрения в деятельность государственных органов цифровых технологий, позволяющих обеспечивать качественные изменения при осуществлении функций государственного экологического управления.

При этом цифровая трансформация государственного экологического управления подразумевает под собой переход к такому состоянию государственного экологического управления, которое характеризуется наступлением конкретных социально значимых результатов от применения цифровых технологий.

В качестве таких результатов на ближайшую перспективу обозначены такие, как: формирование и развитие цифровой платформы услуг мониторинга состояния окружающей среды, обеспечивающей управление природоохранной деятельностью и экологической безопасностью; создание, внедрение и развитие в сферах отрасли эффективных цифровых решений (платформ), в том числе на основе новых цифровых технологий; повышение доли российских цифровых решений и доступности российских критических цифровых технологий<sup>1</sup>.

Готовность государственного экологического управления к цифровой трансформации — программное, техническое обеспечение, подготовка кадров и др. — следует именовать цифровой зрелостью такого управления. Необходимо учитывать, что именно цифровая зрелость является ключевым элементом, необходимым условием для цифровой трансформации, перехода к цифровому обществу.

В соответствии с программой «Цифровая экономика Российской Федерации» ее базовым направлением является правовое регулирование, по которому предполагается: создание постоянно действующего механизма управления изменениями и компетенциями (знаниями) в области регулирования цифровой

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2021 № 3496-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации отрасли экологии и природопользования».

экономики; снятие ключевых правовых ограничений и создание отдельных правовых институтов, направленных на решение первоочередных задач формирования цифровой экономики; формирование комплексного законодательного регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики; создание методической основы для развития компетенций в области регулирования цифровой экономики и др.<sup>1</sup>

Конституционное право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в контексте государственного экологического управления в цифровом (информационном) обществе приобретает особое значение. Транспарентность государственного экологического управления — и цель, и принцип, и необходимое условие трансформации государственного экологического управления в условиях цифровизации. Цифровое общество — это общество, характерной особенностью которого является избыток информации, что вызывает необходимость принципиально иных подходов организации работы с ней.

Традиционный субординационный подход к организации государственного управления в таком обществе и, как следствие, преобладающий императивный метод правового регулирования соответствующих отношений не эффективны. Устоявшееся понимание государственного экологического управления как управления, осуществляемого государством в лице его уполномоченных органов и должностных лиц, в цифровом обществе не актуально. Модель государственного экологического управления в цифровом обществе будет отличаться привлечением к осуществлению такого управления негосударственных субъектов и увеличением доли управленческих решений, принимаемых представителями общественности.

Все это в совокупности позволяет говорить о необходимости правового обеспечения модернизации государственного экологического управления, т.е. существенного содержательного преобразования (реорганизации) правового института государственного экологического управления под влиянием информационных технологий. В условиях цифровизации государственного экологического управления изменятся субъектный состав участников правоотношений, взаимосвязи между ними, методы правового воздействия, позволяющие обеспечить функционирование

---

<sup>1</sup> Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р // СПС «КонсультантПлюс».

платформенных решений, стратегического и проектного управления, а также содержание таких отношений, выражающееся в корреспондирующих правах и обязанностях. Неизменной при осуществлении государственного экологического управления с использованием цифровых технологий должна оставаться только конечная цель всей экологической деятельности — достижение баланса между человеком, обществом и природной средой, необходимого для реализации целей устойчивого развития.

## ДЕФЕКТЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ СОВРЕМЕННОГО ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

*Злотникова Т.В., доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный эколог Российской Федерации, почетный работник  
охраны природы, заведующая кафедрой земельного права  
и государственной регистрации недвижимости факультета  
управления территориями Московского государственного  
университета геодезии и картографии*

Специальный ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее — ФЗ Об ЭЭ), внес большой вклад в становление российского экологического законодательства и по-прежнему является эффективной мерой, обеспечивающей основные конституционные права россиян на здоровье, на безопасную окружающую среду, а иногда и на жизнь<sup>1</sup>. Это обстоятельство до сих пор является предметом профессиональной гордости автора этих строк, являющейся в прошлом единственным автором-разработчиком указанного закона<sup>2</sup>. Более того, в ряду природоохранных законодательных актов, закон занимает исключительное место: он был принят через преодоление вето Президента России, набрав для этого квалифицированное большинство голосов Госдумы.

За прошедшие годы законодательство об экологической экспертизе было значительно ревизовано в сторону ослабления многих прогрессивных норм, но сохранившийся правовой институт экоэкспертизы позволяет быть барьером для размещения экологически опасных объектов. Хотя на практике наличие в законе эффективных норм не всегда гарантируют их адекватное применение. Одному из подобных примеров дефектного правоприменения уполномоченным ведомством — Росприроднадзором<sup>3</sup> — посвящена публикация.

<sup>1</sup> См. нормы ст. 20, 41, 42 Конституции РФ. URL: <https://kremlin.ru/acts/constitution>

<sup>2</sup> Автор публикации, будучи заместителем председателя Комитета Государственной Думы по экологии 1-го созыва и Председателем указанного Комитета 2-го созыва, являлась автором около 40 законопроектов эколого-природоресурсной тематики.

<sup>3</sup> Федеральная служба по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс]. URL: <https://rru.pn.gov>

Запланированное переоборудование на каждой из 4-х высвобождающихся производственных площадок и мощностях российских объектов по завершающемуся в нынешнем году уничтожению накопленного химического оружия в предприятия — «Производственно-технический комплекс по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности» (далее — ПТК) — не встретило поддержки населения частных регионов. К тому же их экспертизы, организованные Росприроднадзором, проведены со многими нарушениями, как бы конвейерно: заключения 4-х государственных экологических экспертиз (далее — ГЭЭ, госэкоэкспертиза), готовили одним и тем же экспертным составом, в единые сроки, и они утверждены приказами Росприроднадзора одновременно — 30 октября 2020 года. Указанные факты вызывают повышенную правовую и нравственную тревожность, ведь в таких вопросах конвейерно-компанийский подход не способствует качеству экспертной работы, что может привести к непредсказуемым экологическим последствиям. Тем более, объекты расположены в абсолютно различных природно-климатических регионах с разной экологической емкостью и благополучием территорий.

Неудивительно, что после таких фактов, последовала серия судебных процессов по оспариванию всех четырех заключений ГЭЭ, которые продолжаются до сих пор. Автору этих строк довелось в качестве судебного эксперта глубоко погрузиться в тему, подготовив организованную СРО судебных экспертов, рецензию на заключение госэкоэкспертизы по проекту одного из 4-х объектов — ПТК «Марадыковский» в Кировской области.

Однако, по вышеуказанным причинам и с учетом практически полной идентичности самих проектов и заключений ГЭЭ по ним, есть уверенность, что все серьезные недостатки проектных решений, а также необъективность выводов заключений госэкоэкспертизы по всем 4-м объектам, очень схожи или даже одинаковы; они грубо противоречат действующему экологическому законодательству.

На большой публичный интерес к размещению подобных чрезвычайно экологически опасных объектов указывает факт проведения многочисленных общественных экологических экспертиз (далее — ОЭЭ) по всем частным регионам. Только по

кировскому объекту их проведено три, и все три подготовлены более профессионально, чем ГЭЭ, хотя их выводы различны.

В процессе рецензирования, помимо заключения ГЭЭ, рецензенты анализировали необходимые фрагменты проектных материалов и разработок, материалы ОВОС (далее — оценка воздействия на окружающую среду), а также все три заключения ОЭЭ по ПТК «Марадыковский».

Следует отметить, что сама рецензия на заключение госэкоэкспертизы по кировскому ПТК в два раза больше по объему рецензируемого заключения ГЭЭ, которое представляет не серьезный анализ технологических решений, а почти дословную компиляцию проектных фрагментов. Следует остановиться только на самых серьезных нарушениях законодательства, выявленных при рецензировании по десяти поставленным вопросам, касающимся качества проведенной госэкоэкспертизы относительно независимости, компетентности и наличия профильных компетенций экспертов ГЭЭ с учетом технологической специфики объекта; соблюдения экспертной комиссией законодательно установленного порядка проведения ГЭЭ, включая оценку полноты и достоверности предоставленной заказчиком информации; учета передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники; учета общественного мнения; правильности оценки масштабов прогнозируемого воздействия деятельности ПТК на окружающую среду и обоснованности выводов заключения ГЭЭ и др. При этом формулировки поставленных вопросов приближены к формулировкам экологического законодательства, чтобы исключить многозначность их толкования в суде.

Следует отметить, что ни на один вопрос рецензенты не смогли дать положительного ответа, подробно мотивировав свои доводы и позицию ссылками на положения действующего законодательства, на серьезные недоработки проектных материалов, на научные данные отечественных и зарубежных ученых по предлагаемым технологическим решениям. При этом ответы на половину поставленных вопросов однозначно указывают на серьезные, практически неустранимые в обозримом будущем недостатки, которые не допускают по каждому из них положительного вердикта ГЭЭ. Однако эксперты госэкоэкспер-



тизы в своем заключении вообще не замечают грубых нарушений требований законодательства.

Так, выявлено нарушение порядка проведения ГЭЭ, что противоречит положению о порядке проведения государственной экологической экспертизы<sup>1</sup> и нормам ФЗ «Об ЭЭ» (ст. 3, 14 и др.).

Серьезные недоработки в профессиональном подборе профиля экспертов ГЭЭ со стороны Росприроднадзора препятствуют обеспечению в процессе проведения ГЭЭ всестороннего и объективного анализа и определения соответствия проектных решений и технологий требованиям нормативных правовых актов РФ в экологической сфере. Многие из экспертов имеют конфликт интересов и служебную заинтересованность, работая в подведомственных Минприроды организациях, т.е. не могут быть независимы и объективны в принятии мотивированных решений в отношении объекта госэкоэкспертизы, как того требует законодательство (нарушения ст. 3, 16, 17 ФЗ Об ЭЭ).

Кроме того, в заключении не отражено отсутствие в материалах ОВОС проработки альтернативных вариантов размещения объекта экспертизы, в том числе «нулевого варианта» — полного отказа от размещения ПТК, хотя этого требуют нормы законодательства<sup>2</sup>.

В заключении ГЭЭ не приведена оценка рисков высокого диоксинового загрязнения атмосферы, а также почв и подземных вод, в случае применения экологически ущербной проектной технологии, в то время как о таких рисках свидетельствуют данные зарубежных и отечественных ученых. Но в экспертном заключении ГЭЭ эта проблема и грубый технологический изъян проигнорированы и никак не оценены, кроме незначущих, повторяющихся двух абзацев в четыре строчки.

Полное игнорирование со стороны экспертов отсутствия в проектном пакете положительных заключений ГЭЭ на новые для России три технологические установки термического сжигания, к тому же не прошедшие опытно-промышленной апробации, также противоречит требованиям ФЗ Об ЭЭ (п. 5. ст. 11).

По требованиям промышленной безопасности судебными экспертами выявлено еще немало значимых нарушений за-

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698, утвердившее указанное Положение. URL: <http://government.ru/docs/all/18967/>

<sup>2</sup> Там же.

конодательства, в том числе относительно нарушений законодательства по использованию наилучших доступных технологий. Отмечены нарушения отечественного и международного законодательства в планируемом перемещении из-за рубежа крупных объемов чрезвычайно опасных ртутных отходов, что запрещено нормами Базельской конвенции<sup>1</sup>, ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>2</sup>, соответствующим постановлением Правительства<sup>3</sup>. По этому поводу рецензенты делают вывод о приготовлении в стране к массовому экологическому преступлению, то есть ввозу из-за рубежа иностранных ртутных отходов для переработки. Согласно нормам статьи 247 и статьи 30 Уголовного кодекса РФ<sup>4</sup> за приготовление к подобному экологическому преступлению предусмотрена серьезная уголовная ответственность, о чем в настоящее время готовится обращение в Генеральную прокуратуру страны.

Рассмотрев при рецензировании все доводы 3-х проведенных по ПТК «Марадыковский» общественных экологических экспертиз, судебные эксперты констатировали, что и в этом вопросе со стороны комиссии ГЭЭ и в целом Росприроднадзора имеются серьезные нарушения законодательства. Формат публикации не позволяет привести все детективные перипетии одной из 3-х ОЭЭ, которую недопустимым образом торпедировали на всех уровнях, откровенно проявляя неограниченную поддержку заказчику проекта ПТК — федеральному экологическому оператору (далее — ФЭО). Так, муниципалитет отказывал в регистрации, сделав это только с 6-го раза после судебного обжалования его действий; сам заказчик госэкоэкспертизы — ФЭО умышленно задерживал предоставление проектных материалов; Росприроднадзор игнорировал обращения по срокам проведения ГЭЭ, сообщив их только после завершения ГЭЭ. Таким образом, совместными усилиями указанных структур (трудно не предположить, что по совместному сговору) фактически сорвана работа в

---

<sup>1</sup> Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Ратифицирована ФЗ РФ от 25.11.1994 № 49-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/2108511/>

<sup>2</sup> ФЗ «Об отходах производства и потребления». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19109/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19109/)

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 17.07.2003 № 442 «О трансграничном перемещении отходов». URL: <https://base.garant.ru/12131827/>

<sup>4</sup> Уголовный Кодекс РФ. URL: <https://base.garant.ru/10108000/>

предшествующий ГЭЭ срок, для возможного учета в ее выводах одной ОЭЭ с отрицательными выводами по проекту ПТК.

В то же время проведенная Всероссийским обществом охраны природы (далее — ВООП) ОЭЭ не правомочна, как и ее необоснованный учет в качестве общественного мнения в заключении ГЭЭ. Эта организация является юридическим лицом, руководители которой (В.А. Грачев и О.В. Плямина) имели на момент проведения ГЭЭ неоднократный конфликт интересов, находясь в трудовых и иных отношениях с заказчиком — ФЭО, что является нарушением требований пункта 2 статьи 16 ФЗ Об ЭЭ.

Таким образом, низкое качество ГЭЭ по ПТК «Марадыковский» показывает, что ее заключение и выводы грубо и многократно противоречат экологическому законодательству.

С учетом идентичности проектных решений и самих заключений ГЭЭ по всем 4-м российским объектам ПТК можно с уверенностью заявить о недопустимости их реализации без серьезных корректировок, коренной доработки материалов ОВОС, включая «нулевой вариант». Проектные решения, грубо нарушающие основополагающие конституционные права граждан на здоровье, безопасную окружающую среду не могут быть реализованы.

# ПРОБЛЕМЫ АНТАГОНИЗМА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОТНОШЕНИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ

*Игнатъева И.А., доктор юридических наук, профессор кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

Основой выделения в экологическом праве экологических и экономических интересов служит существование базовых потребностей людей, которые удовлетворяются на протяжении жизни человечества за счет природы. Такие потребности могут быть соотнесены с двумя формами взаимодействия общества и природы<sup>1</sup>: экономической (которую целесообразно связать с использованием природы в самом широком диапазоне возможностей) и экологической (направленной в конечном счете, по нашему мнению, на обеспечение поддержания состояния окружающей среды как благоприятной). Эти потребности являются разнонаправленными по целям и содержанию и одновременно взаимосвязанными в правовом регулировании. Связанность деятельности по использованию природных ресурсов и по охране окружающей природной среды В.В. Петров объяснял следующим образом: «Использование природных ресурсов неизбежно связывается с изъятием у природного объекта соответствующей части природного вещества и внесением в его состояние определенных антропогенных изменений. Закономерность и неотвратимость подобных изменений органически связывает эксплуатацию природохозяйственного объекта с мерами по охране природной среды, восстановлением и воспроизводством потребленных природных ресурсов»<sup>2</sup>. Впоследствии эту же взаимосвязь с других позиций рассмотрел О.И. Крассов, подчеркнув, что «то, чем не пользуются в широком смысле слова, в охране не нуждается»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Петров В.В. Экологическое право: учебник для вузов. М.: БЕК, 1995. С. 2.

<sup>2</sup> Петров В.В. Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981. С. 33.

<sup>3</sup> Крассов О.И. Соотношение использования и охраны в праве природопользования // Право природопользования в СССР. М., 1990. С. 79.

Иными словами, отношения по охране окружающей среды требуют урегулирования правом в том случае, когда осуществляется природопользование. И наоборот: природопользование, объективно нарушая состояние окружающей среды, должно быть компенсировано мерами природоохранного характера.

Далеко не всегда эта ясная формула находит отражение в законодательстве. С одной стороны, необходимость охраны окружающей среды, в том числе с применением некоторых дополнительных мер, иногда элементарно игнорируется в нормативных правовых актах иных отраслей законодательства и права. Мы неоднократно обращали внимание на то, что правовое регулирование, фактически поощряющее развитие и интенсификацию экономической деятельности в Арктической зоне РФ, явилось очевидно однобоким, не учитывающим то обстоятельство, что окружающая среда Арктики особо уязвима со стороны осуществления экономической деятельности, тем более специально стимулируемой государством в этом уникальном макрорегионе<sup>1</sup>.

С другой стороны, концепция связанности и взаимозависимости в правовом регулировании отношений по природопользованию и по охране окружающей среды уже длительное время так или иначе размывается во вновь создаваемых нормах экологического права. И это совсем печальный факт, поскольку других отраслей права и законодательства, ориентированных конкретно на защиту окружающей среды, в российской системе права нет.

На первый взгляд, идея одновременного обеспечения правом как экологических, так и экономических потребностей общества органично и давно вписалась в действующие законодательные акты. Еще в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. (ныне утратил силу) указанные взгляды нашли воплощение в констатации, что природа и ее богатства являются естественной основой устойчивого социально-экономического развития народов России и благосостояния человека (преамбула), а также в принципах охраны окружающей среды: а) научно обоснованного сочетания экологических и экономи-

---

<sup>1</sup> См.: Игнатьева И.А. Правовые основы развития Арктической зоны Российской Федерации и концепция устойчивого развития // Экологическое право. 2021. № 6. С. 11–16. DOI: 10.18572/1812-3775-2021-6-11-16; Она же. Правовая охрана природы Арктики в условиях интенсификации экономической деятельности в Арктической зоне Российской Федерации // Бизнес, менеджмент и право. 2021. № 2. С. 33–37.

ческих интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду; б) рационального использования природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека (ст. 3). Статьей 41 того же закона вводилась обязательность учета ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических, нравственных последствий деятельности при размещении предприятий, сооружений и иных объектов.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup> (далее — Закон об охране окружающей среды) в преамбуле провозглашает курс на обеспечение сбалансированного решения социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области *охраны окружающей среды* и обеспечения экологической безопасности. Указанное направление на выстраивание баланса интересов терминологически пересекается с формулировками ст. 62.4 того же закона в части закрепления основ правового режима лесопарковых зеленых поясов (сбалансированность решения социально-экономических задач и задач особой охраны природных объектов, расположенных в лесопарковых зеленых поясах), ст. 70 применительно к целям научных исследований в области охраны окружающей среды (социальное, экономическое и экологически сбалансированное развитие Российской Федерации).

В данном законодательном акте наряду с принципом научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды закреплён комплекс принципов, позволяющих сочетать экологические и экономические интересы (социальные интересы в данной статье не рассматриваются, поскольку они также выражаются преимущественно в экологических и экономических интересах).

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

Вместе с тем, ряд принципов охраны окружающей среды, изложенных в ст. 3 Закона об охране окружающей среды, способен вызвать двоякое прочтение, в том числе с выведением из их содержания прямо противоположных приоритетов. Это принципы обеспечения снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии нормативами в области охраны окружающей среды можно достигнуть на основе использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и социальных факторов; обеспечения сочетания общего и индивидуального подходов к установлению мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность или планирующим осуществление такой деятельности.

Так, в ряду критериев достижения целей охраны окружающей среды для определения наилучшей доступной технологии в ст. 28.1 Закона об охране окружающей среды значительная роль отведена экономическим показателям. При этом создание информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям обусловлено наличием в Российской Федерации технологий, оборудования, сырья, других ресурсов. Возможность перенимания прогрессивных достижений зарубежных стран тем самым исключена, по нашему мнению, необоснованно. И как в таком случае сочетать это ограничение с допущением использования международных информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям для разработки отечественных аналогов, если таковые разработаны с учетом существования технологий, оборудования и т. п. в конкретных зарубежных странах? Кроме того, создание российских справочников законодательно было связано с необходимостью учета экономических особенностей РФ в общем ряду особенностей.

На наш взгляд, просто цинично выглядит упоминание экономических интересов РФ в ст. 48 Закона об охране окружающей среды при фактическом установлении законодательного основания для ввоза в страну облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов.

Очевидно, что именно с учетом экономических интересов выделение земель лесного фонда перестало быть обусловленным ведением лесного хозяйства, а сами леса стали использо-

ваться для добычи полезных ископаемых, для строительства и эксплуатации линейных и иных объектов. Водные объекты видоизменяются, их состояние нарушается из-за создания искусственных земельных участков. Водные биоресурсы добываются (вылавливаются) на основании все расширяющегося числа видов квот. Список, к сожалению, можно продолжить.

Подобные примеры позволяют говорить о недостаточно последовательно реализуемых принципах охраны окружающей среды, закрепивших экологические по значению приоритеты. Собственно, до сих пор актуальным является предложение, сделанное О.С. Колбасовым еще в 1977 г., установить следующий принцип: «сохранение качества природных условий, от которых зависят возможности жизни людей на Земле, обладает приоритетом по отношению к любой экономической выгоде, которую можно получить от использования природы»<sup>1</sup>. Это было актуально для социалистического хозяйства, что же говорить о капитализме, при котором 300% прибыли, как известно, не могут отвратить капиталиста даже от преступления? Строго юридически коммерческая организация характеризуется именно тем, что в качестве основной своей цели преследует извлечение прибыли (ст. 50 Гражданского кодекса РФ). В этом смысле не только наивно, но и юридически необоснованно ждать от коммерческих организаций проявлений понимания, осознания экологических проблем, основывать свои выводы на заинтересованности бизнес-структур в улучшении качества окружающей среды и т.п. (удивительно, но эти суждения стали появляться в научной литературе). Все это, разумеется, возможно и даже встречается в жизни в индивидуальном порядке, но без применения надлежащих правовых механизмов в любом случае остается необязательным. В силу разнонаправленности экономических интересов коммерческих организаций (реализующих со своей стороны также общественные запросы и потребности), состоящих в извлечении прибыли, и экологических интересов человека, общества важно воздействовать на коммерческую деятельность в праве императивными методами для обеспечения сохранения окружающей среды, неуклонного соблюдения экологических интересов.

<sup>1</sup> Колбасов О.С. Избранное. М.: Российский государственный университет правосудия, 2017. С. 146.



Напротив, в нынешнем законодательстве все более пре-валирующее положение начинают занимать экономические интересы. Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон № 247-ФЗ) введена система критериев, которым должны соответствовать обязательные требования, по смыслу названного закона — в том числе в области охраны окружающей среды. Среди этих показателей назван современный уровень развития национальной экономики и материально-технической базы (п. 2 ст. 6). Соответственно, в данном случае возникают обоснованные опасения относительно того, не будет ли прочтение указанной нормы приводить к подчиненному положению требований в области охраны окружающей среды по отношению к условиям состояния экономического сектора. Примечательно также, что утвержденной формой доклада о достижении целей введения обязательных требований и требований к его содержанию при определении влияния системы оцениваемых обязательных требований на достижение целей регулирования предлагается отмечать результаты в части влияния на условия ведения экономической деятельности (указываются выявленные положительные и отрицательные экономические эффекты соблюдения оцениваемых обязательных требований)<sup>2</sup>.

Системное толкование норм российского права в целом не дает оснований для слишком простых и прямолинейных утверждений. В частности, в ст. 3 Закона об охране окружающей среды и экологические, и экономические интересы одинаково ориентированы на *обеспечение устойчивого развития и благоприятной окружающей среды*. Этот подход позволяет избежать умаления значимости одного вида интересов перед другим. Однако практическое применение этого подхода, основанного на всесторонней оценке правовых положений, вряд ли будет распространено.

Признание наличия определенных возможностей и условий экономики не исключено при реализации требований экологического законодательства. Как установлено в ст. 9 Закона № 247-ФЗ, обязательные требования должны быть исполнимыми, а затраты ответственных лиц на их исполнение должны

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. 1). Ст. 5007.

<sup>2</sup> См.: Приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2021 г. № 237 «Об утверждении формы доклада о достижении целей введения обязательных требований и требований к его содержанию».

быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота. Безусловно, именно из учета экономических возможностей природопользователей в экологическом законодательстве появились нормы о временно согласованных выбросах и сбросах (п. 4 ст. 45 ныне утратившего силу Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», ст. 23.1 Закона об охране окружающей среды). Иначе говоря, экономическая несостоятельность, слабая конкурентоспособность отдельных организаций, осуществляющих выбросы или сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, учитываются законодателем как своего рода «причины объективного характера»<sup>1</sup> несоблюдения общих правил воздействия на окружающую среду.

Игнорировать условия экономического развития при регулировании экологических отношений, конечно, невозможно. Тем не менее, экономические интересы необоснованно рассматривать в качестве единственно важных, приоритетных в государстве.

Правотворческая деятельность последних 15–20 лет, как нам представляется, свидетельствует об обратном: интересы развития экономики, конкретных видов предпринимательской деятельности и даже, возможно, конкретных компаний<sup>2</sup> оказываются в явном приоритете правового регулирования. Такая ситуация неизбежно приводит к утрате трудно и долго выстраиваемого правом баланса между экологическими и экономическими интересами общества. Для научного сообщества на этом этапе представляется особенно важным осуществлять мониторинг законопроектных работ с тем, чтобы в рамках имеющихся правовых инструментов своевременно обращать внимание законотворцев на необходимость учета экологических интересов при регулировании отношений в сфере экономики и преодоления тенденции косвенного включения экономических приоритетов в содержание эколого-правовых норм.

---

<sup>1</sup> Охрана окружающей природной среды: Постатейный комментарий к Закону России / Под ред. В.П. Ворфоломеева, В.В. Петрова. М.: Республика, 1993. С. 69.

<sup>2</sup> В этом контексте настораживает слишком выпукло проявляющийся сегодня факт, что «бизнес активно занят и правотворчеством, и правоприменением» (Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты. М.: Проспект, 2021. С. 91).

# ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ВЗИМАНИЯ РАЗОВЫХ И РЕГУЛЯРНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Кадомцева А.Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Санкт-Петербургского государственного экономического университета*

Природные ресурсы в современном мире все больше выходят на первый план в обсуждениях на разных уровнях власти. Богатство наших недр — один из основных, а может быть и главный ресурс нашей экономики. Рациональное использование наших недр, в том числе целевое расходование полученных за их использование средств, становится залогом успешности экономического сектора в Российской Федерации.

Ранее автором уже рассматривался этот вопрос в статье «Правовая природа разовых и регулярных платежей за пользование недрами по российскому законодательству»<sup>1</sup>, на конференциях<sup>2</sup>, но, учитывая актуальность вопроса, обратимся к некоторым наиболее важным моментам.

Во-первых, рациональное использование природных ресурсов, целевое расходование средств, полученных за осуществление специального природопользования, не утрачивает своей актуальности и важности в современных условиях, так как имеет существенное значение для экономики страны, которое сложно переоценить.

Во-вторых, действующее природоресурсное законодательство не содержит четкого правового определения природоресурсных платежей. В основном речь идет об условиях, при которых взимается плата за пользование недрами в виде регулярных и разовых платежей. В частности, это касается наступления определенных событий в процессе использования участка недр как основания для взимания разового платежа. Возникает законный вопрос — если так называемые события, указанные в лицензии на пользование недрами, не наступят, разовый платеж автоматически аннулируется?

<sup>1</sup> См.: Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 12.

<sup>2</sup> Например: Ежегодная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы земельного и экологического права и законодательства» / МГУ.

В целом, порядок исчисления разовых платежей проходит несколько этапов. В первую очередь, определяется стартовый размер разового платежа, а далее окончательный размер разового платежа. В соответствии с методикой по определению стартового размера разового платежа, стартовый размер разового платежа высчитывается по специальной формуле, в которой минимальный стартовый разовый платеж составляет не менее 10% расчетной величины суммы налога на добычу полезных ископаемых и умножается на интегральный поправочный коэффициент, описывающий соответствующий участок недр. Их размеры определяются в соответствии со стадиями геологического процесса и устанавливаются в пределах максимальных и минимальных размеров ставок, указанных в статье 43 закона РФ «О недрах»<sup>1</sup>. Они зависят от условий недропользования и учитывают геолого-географические критерии обоснования конкретных ставок, а именно: размер участка недр, экономико-географические условия, продолжительность работ, вид полезного ископаемого, степень геологической изученности района разработок и степень риска.

Далее, в-третьих, что касается регулярных платежей за пользование недрами, то здесь правовая конструкция их установления и взимания по своей правовой природе близка к налогам. Регулярные платежи за пользование недрами базируются на законе РФ «О недрах» (ст. 43), ряде постановлений правительства «О порядке и условиях взимания регулярных платежей...» и приказов Минприроды<sup>2</sup>, индивидуальных правовых актах налоговых органов. В соответствии со статьей 30 Налогового кодекса РФ налоговые органы имеют полномочия по контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты в бюджет РФ не только налогов и сборов, но и иных обязательных платежей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Недропользователь обязан

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823 (действует в ред. ФЗ № 429-ФЗ от 08.12.2020).

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28.04.2003 № 249 (ред. от 22.04.2009) «О порядке и условиях взимания регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации»; Приказ Минприроды России от 07.03.2014 № 134 «Об утверждении Порядка определения конкретных размеров ставок регулярных платежей за пользование недрами» (зарегистрировано в Минюсте России 08.10.2014 № 34266).

каждый квартал, не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим кварталом, представлять в территориальные органы Федеральной налоговой службы по местонахождению участка недр расчеты регулярных платежей за пользование недрами, по формам, согласованным с Минприроды России (п. 6 ст. 43 закона РФ «О недрах»). Однако при этом налоговые органы не осуществляют налоговый контроль в отношении регулярных платежей за пользование недрами.

В качестве заключения и подводя итоги вышесказанному, хочется отметить, что логично передать полномочия по администрированию регулярных платежей за пользование недрами органам Минприроды России, тем более что ФНС России неоднократно поднимала этот вопрос. Данная позиция более чем рациональна и очевидна, поскольку правовое регулирование системы платежей при пользовании недрами, порядок их исчисления, специфика данных платежей осуществляются законом РФ «О недрах», постановлениями Правительства РФ и приказами Минприроды России. При этом налоговое законодательство остается за рамками действия вышеуказанных норм.

В Российской Федерации природопользование в основном носит платный характер. Недропользование — не исключение. Платежи, взимаемые за пользование недрами, преимущественно являются целевыми, средства направлены на восстановление нарушенного состояния природного объекта, совершенствование рационального использования и охрану недр.

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К НИЗКОУГЛЕРОДНОМУ РАЗВИТИЮ

Канделаки Г.Г., соискатель юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова

Исчерпаемость природных ресурсов и необходимость сохранения ресурсов планеты для будущих поколений, экологические катастрофы, неоднозначность перспектив разведки и добычи углеводородов в Арктике, развитие альтернативных источников энергии и климатические иски к государствам стимулируют научное сообщество к глубокому рассмотрению вопросов правового обеспечения рационального использования недр.

После присоединения Российской Федерации к Парижскому соглашению по климату от 12 декабря 2015 года необходимость перехода к низкоуглеродному развитию ставит новые вызовы. Существенные изменения вносятся в законодательство о недрах.

Федеральным законом от 04.11.2019 № 355-ФЗ<sup>1</sup> вносятся изменения в закон РФ «О недрах», предусматривающие в качестве самостоятельного вида пользования недрами возможность геологического изучения участков недр федерального значения, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата.

Федеральным законом от 02.12.2019 № 396-ФЗ<sup>2</sup> внесены изменения в закон «О недрах», вводится новый вид пользования недрами — разработка технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.11.2019 № 355-ФЗ «О внесении изменений в закон Российской Федерации „О недрах“ в части предоставления права пользования участками недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации для геологического изучения в целях поиска и оценки месторождений нефти, газа и газового конденсата» // СЗ РФ. 2019. № 44. Ст. 6176.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.12.2019 № 396-ФЗ «О внесении изменений в закон Российской Федерации „О недрах“ в части совершенствования правового регулирования отношений в области геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых» // СЗ РФ. 2019 (ч. V). № 49. Ст. 6955.

в том числе с возможностью перехода к промышленному освоению участка недр на участках недр распределенного фонда.

Важнейшие изменения в природоресурсное законодательство вносятся Федеральным законом от 08.06.2020 № 179-ФЗ<sup>1</sup>. Расширяется субъектный состав лиц, имеющих право добывать попутные полезные ископаемые.

Перечисленные изменения направлены в первую очередь на либерализацию лицензионного режима недропользования и вовлечение в освоение трудноизвлекаемых полезных ископаемых, что свидетельствует о запросе на такие изменения со стороны субъектов отношений в сфере недропользования. Законодатель таким образом стремится стимулировать недропользователей к добыче трудноизвлекаемых полезных ископаемых, что отражает принципы рационального использования и охраны недр.

Стратегия развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года устанавливает основные направления рационального использования природных ресурсов, в том числе углеводородов. В указанном документе декларируется, что использование нефти и угля в мире будет постепенно сокращаться, а доля газа — расти.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» утверждена Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года. Сокращение выбросов парниковых газов представляется крайне затруднительным без развития новейших технологий геологического изучения, разведки и добычи углеводородов.

Правовая политика государства в области промышленной разработки месторождений полезных ископаемых предполагает рациональное использование недр, включая недопущение выборочной отработки месторождений, больших потерь полезных ископаемых, отклонений в процессе проведения работ от требований технологических проектных документов, использование

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 08.06.2020 № 179-ФЗ «О внесении изменений в закон Российской Федерации „О недрах“ в части совершенствования добычи полезных ископаемых, не относящихся к углеводородному сырью, из подземных вод, попутных вод и вод, используемых для собственных производственных и технологических нужд, при разведке и добыче углеводородного сырья» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3753.

устаревших и неэффективных технологий, что подтверждается последними изменениями в законодательстве о недрах. Ключевое значение имеет соблюдение принципа неистощительного использования ресурсов недр, а также снижение негативного воздействия на окружающую среду в ходе разведки и добычи углеводородов, а именно — сокращение выбросов углекислого газа в атмосферу, предотвращение загрязнения воды, воздуха и изменения рельефа.



## К ВОПРОСУ О ПРИОБРЕТЕНИИ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК ПО ДАВНОСТИ ВЛАДЕНИЯ

*Карлова Н.В., кандидат юридических наук, доцент,  
исполнительный директор Исследовательского центра  
частного права имени С.С. Алексеева  
при Президенте Российской Федерации*

Приобретательная давность была хорошо известна еще римскому и дореволюционному российскому праву. Однако в силу определенных исторических причин в современное право она вернулась сравнительно недавно. Но несмотря на длительное отсутствие норм о приобретательной давности в советском законодательстве, интерес исследователей к этому правовому институту никогда не ослабевал, более того, после возвращения норм о давности владения в действующее законодательство, мы наблюдаем возрастание внимания к нему также со стороны правоприменительной практики. По данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в дополнительной информации к статье 234 Гражданского кодекса, посвященной приобретательной давности, в разделе «Судебная практика» приводится 14 762 документа, из них в 8978 речь идет о земельном участке.

Вопрос возможности применения приобретательной давности к земельным участкам неоднократно являлся предметом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации<sup>1</sup>.

Самые ранние судебные акты в этом перечне датированы 2002-2003 годом, что вполне понятно, поскольку с момента принятия ст. 234 ГК РФ должен был пройти определенный срок, позволяющий беститульному владельцу претендовать на возникновение права собственности по давности. С каждым годом

<sup>1</sup> См., например: определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2022 № 429-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ашихминой Анастасии Александровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 234 Гражданского кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 11.02.2021 № 186-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Афанасьева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав абзацем первым пункта 1 статьи 234 Гражданского кодекса Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда РФ от 26.11.2020 № 48-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 234 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Волкова».

возрастает количество судебных решений, вынесенных по искам о признании права собственности на то или иное имущество по давности владения.

В основе возникновения права собственности на землю лежит юридический состав, включающий в себя определенную законом совокупность юридических фактов. Прежде всего это владение, которое должно отвечать ряду признаков. Оно должно быть добросовестным, открытым и непрерывным, чужим имуществом — как своим собственным. То есть у владельца должны отсутствовать любые иные правомерные основания владения, такие как: заключенный договор, по которому земельный участок был передан, например, в срочное владение на праве аренды, или административный акт, по которому участок был предоставлен на одном из ограниченных вещных прав и пр.

Также в состав входит истечение пятнадцатилетнего срока владения недвижимым имуществом, если иные срок и условия приобретения не предусмотрены статьей 234 ГК РФ, судебное решение о признании права собственности на недвижимое имущество в тех случаях, когда у такого имущества есть собственник и он известен, либо решение об установлении юридического факта давностного владения, в тех случаях, когда у имущества собственника нет или он неизвестен. И последним юридическим фактом в анализируемом составе является государственная регистрация права собственности на основании вынесенного судебного решения.

Анализ судебной практики по делам о признании права собственности на земельный участок по давности владения свидетельствует о вынесении в основном отрицательных решений по таким искам. Суды ссылаются на презумпцию государственной собственности на землю, закрепленную в ст. 214 Гражданского кодекса РФ и ст. 16 Земельного кодекса РФ, а также устанавливают отсутствие добросовестности владения.

Однако в последнее время наметились изменения в подходе к толкованию добросовестности владения имуществом беститульного владельца.

При определении добросовестности давностного владельца высшие судебные инстанции указывали на необходимость исходить из того, знало ли лицо, получая владение, или не знало и

не должно было знать об отсутствии основания возникновения у него права собственности<sup>1</sup>.

Аналогичный подход к определению добросовестности мы видим в ст. 302 ГК РФ, когда приобретатель, который приобрел имущество у лица, не имевшего права его отчуждать, не знал и не мог знать об этом.

Однако, как указывает Конституционный суд РФ в своем постановлении от 26 ноября 2020 г. № 48-П, понятие добросовестности при защите приобретателя от предъявленного к нему виндикационного иска, и добросовестности давностного владельца должны отличаться в связи с различными функциями этих институтов. Институт виндикации, направлен прежде всего на защиту права собственности (иного вещного права), в то время как «...институт приобретательной давности направлен на защиту не только частных интересов собственника и владельца имущества, но и публично-правовых интересов, как то: достижение правовой определенности, возвращение имущества в гражданский оборот, реализация фискальных целей. В области вещных прав, в том числе в части института приобретательной давности, правопорядок особенно нуждается в правовой определенности и стабильности, что имеет особую важность как для частноправовых, так и для публичных целей...»<sup>2</sup>.

В связи с этим, понятие добросовестности для давностного владельца должно отличаться, поскольку оно не является единственным условием возникновения права собственности, требуется наличие иных признаков давностного владения, а также истечение довольно значительного срока, в течение которого это владение должно существовать, «...для признания владельца добросовестным при определенных обстоятельствах не требуется, чтобы он имел основания полагать себя собственником имущества. Добросовестность может быть признана судами и при наличии оснований для понимания владельцем отсутствия у него оснований приобретения права собственности»<sup>3</sup>.

Близкий по смыслу подход к определению добросовестности давностного владельца высказывался в иных судебных ак-

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 2010. № 109 (п. 15).

<sup>2</sup> Российская газета. № 281. 14.12.2020.

<sup>3</sup> Там же.

тах. Так, в определении Верховного суда РФ от 20 марта 2018 г. № 5-КГ18-3 говорится о том, что «...добросовестное заблуждение давностного владельца о наличии у него права собственности на данное имущество положениями статьи 234 Гражданского кодекса Российской Федерации не предусмотрено в качестве обязательного условия для возникновения права собственности в силу приобретательной давности... Напротив, столь длительное владение вещью, право на которую отсутствует, предполагает, что давностный владелец способен знать об отсутствии у него такого права, особенно в отношении недвижимого имущества, возникновение права на которое, по общему правилу, требует формального основания и регистрации в публичном реестре... Более того, само обращение в суд с иском о признании права в силу приобретательной давности является следствием осведомленности давностного владельца об отсутствии у него права собственности»<sup>1</sup>.

Таким образом, если владение земельным участком возникло в результате правомерных действий, в том числе в результате совершения сделки, направленной на приобретение права собственности, но по определенным причинам не повлекших возникновения этого права, лицо может быть признано добросовестным владельцем и, при наличии всех юридических фактов, предусмотренных законом, приобрести такой земельный участок по давности владения.

В тех же случаях, когда в основании начала владения лежит самовольный захват земельного участка, добросовестность не может быть установлена, поскольку самовольное завладение земельным участком есть правонарушение, предусмотренное ст. 7.1 КоАП РФ. А правонарушение как неправомерное действие в классификации юридических фактов не может повлечь возникновения права.

Наиболее часто встречающиеся на практике споры о приобретении права собственности на основании приобретательной давности касаются именно таких случаев.

Так, например, определением Конституционного суда РФ от 11 февраля 2021 г. № 186-О было отказано в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Афанасьева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав абзацем первым

<sup>1</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20.03.2018 № 5-КГ18-3 // СПС «КонсультантПлюс».

пункта 1 статьи 234 Гражданского кодекса Российской Федерации. Из материалов дела видно, что данный гражданин получил по наследству земельный участок от своего отца площадью 600 кв. м, который был предоставлен ему решением органа местного самоуправления, однако фактически в пользовании данного гражданина находился участок 1214 кв. м, которым он и его правопредшественник владели более 15 лет.

Увеличение площади земельного участка произошло в результате самовольного завладения прилегающих земель, находящихся в муниципальной собственности.

Конституционный суд, отказывая в принятии к рассмотрению жалобы, указал на то, что «...В условиях действующей презумпции государственной собственности на землю и наличия на территории Российской Федерации значительного количества нераспределенной земли сама по себе несформированность земельного участка и отсутствие государственной регистрации права собственности публичного образования на него не означает, что соответствующее публичное образование фактически отказалось от своего права собственности или проявляет безразличие к правовой судьбе этого земельного участка...»<sup>1</sup>.

Действующее законодательство запрещает любое самовольное, совершенное без каких-либо правовых оснований занятие земельного участка или части земельного участка. Такие действия являются противоправными и влекут наложение санкций.

Таким образом, «...самовольное занятие земельного участка без каких-либо правовых оснований несформированного земельного участка, заведомо для владельца относящегося к публичной собственности, не может расцениваться как непротивоправное, совершенное внешне правомерными действиями, т.е. добросовестное и соответствующее требованиям оспоренного положения»<sup>2</sup>.

Данные выводы суда безусловно справедливы и обоснованы, однако возникает вопрос о добросовестности действий собственника земельного участка — муниципального образования в лице соответствующих органов, — который в течение длительного времени с очевидностью наблюдая факт бесхозяйного владения земельным участком в результате его самовольного захвата, бездействовал.

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 11.02.2021 № 186-О // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Там же.

В схожей ситуации, в которой муниципальное образование в течение 19 лет не предъявляло свои права на выморочную долю в праве собственности на жилое помещение, суд поставил под сомнение добросовестность поведения органа местного самоуправления. «Бездействие же публично-правового образования как участника гражданского оборота, не оформившего в разумный срок право собственности, в определенной степени создает предпосылки к его утрате»<sup>1</sup>.

Почему в аналогичных случаях, когда речь идет о земельных участках, находящихся в беститульном владении на протяжении многих лет, органы государственной власти и органы местного самоуправления бездействуют, и это не влечет никаких правовых последствий? В их арсенале достаточно правовых инструментов для выявления фактов самовольного захвата земельных участков, в том числе государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль. О каком признании равенства всех форм собственности, закрепленном в Конституции Российской Федерации, может идти речь?

Представляется, что выходом из таких патовых по сути ситуаций могло бы стать установление иного более продолжительного срока приобретательной давности для недобросовестных владельцев. Именно такой подход заложен в ст. 242 проекта Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации», в которой установлен тридцатилетний срок приобретательной давности для вещи, выбывшей из владения собственника помимо его воли.

---

<sup>1</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 20.03.2018 № 5-КГ18-3 // СПС «КонсультантПлюс».

## **ПРАВОВЫЕ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ В СФЕРЕ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА И МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ**

*Кичигин Н.В., кандидат юридических наук, и. о. заведующего  
отделом экологического и аграрного законодательства  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

Земельным законодательством (ст. 71, 72 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ)) предусмотрено проведение государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля (публичного земельного контроля (надзора)). При этом следует отметить, что ст. 71 ЗК РФ изложена в новой редакции Федеральным законом от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Таким образом, данная статья приведена в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Согласно пп. 2 и 7 ст. 71 ЗК РФ предметом государственного земельного надзора являются:

- 1) соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;
- 2) соблюдение обязательных требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности по распоряжению объектами земельных отношений, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

В качестве объекта государственного земельного надзора указаны объекты земельных отношений, а также деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по распоряжению объектами земельных отношений, на-

ходящимися в государственной или муниципальной собственности.

В свою очередь, в ст. 72 ЗК РФ объекты муниципального земельного контроля не определены, но установлен предмет муниципального земельного контроля: соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность.

При сравнительном анализе указанных положений можно выдвинуть гипотезу о том, что предметы и объекты государственного и муниципального земельного контроля не разграничены между собой должным образом, что неминуемо приводит к дублированию проверок соблюдения земельного законодательства.

Такое дублирование предметов и объектов публичного земельного контроля (надзора) приводит к возникновению правовых неопределенностей при проведении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, что в свою очередь обуславливает появление эколого-правовых рисков на стороне как землепользователей, так и органов публичного земельного контроля (надзора).

По нашему мнению, эколого-правовым риском является разновидность юридического риска, который проявляется в возможности наступления негативных правовых последствий для субъектов экологического права в результате нарушения экологических требований, публичных экологических интересов, экологических прав человека. При таком подходе эколого-правовые риски могут возникать не только в деятельности природопользователей, но и могут нанести вред государству, гражданам и общественным объединениям. Категория «эколого-правовые риски» может быть использована при идентификации правовых неопределенностей<sup>1</sup>.

Пунктом 6 статьи 72 ЗК РФ предусмотрено взаимодействие органов государственного земельного надзора с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, порядок которого устанавливается правительством Российской Федерации.

<sup>1</sup> Кичигин Н.В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 138–151.



Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2019 утверждены Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль (далее — Правила взаимодействия).

Выдвинутая гипотеза о дублировании предметов и объектов государственного земельного надзора находит подтверждение при анализе указанных Правил, согласно которым предусматривается процедура согласования проектов ежегодных планов проведения плановых муниципальных контрольных (надзорных) мероприятий с органами государственного земельного надзора. При этом проводятся в том числе совещания с целью снятия замечаний.

Согласно пункту 10 Правил взаимодействия объекты земельных отношений, включенные в рассмотренный территориальным органом федерального органа государственного земельного надзора проект ежегодного плана проведения плановых муниципальных контрольных (надзорных) мероприятий, — таковые объекты не могут быть включены в план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, формируемый этим территориальным органом федерального органа государственного земельного надзора.

Таким образом, в соответствии с правилами взаимодействия в «ручном режиме» ежегодно разграничиваются объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. С таким подходом сложно согласиться, поскольку он допускает произвольное формирование ежегодных планов проверок, не позволяя однозначно определить ни объекты государственного земельного надзора, ни объекты муниципального земельного контроля.

По нашему мнению, следует законодательно в ст. 71 и 72 ЗК РФ разграничить предмет и (или) объекты публичного государственного земельного контроля (надзора) с целью устранения выявленного дублирования, исключения правовых неопределенностей и эколого-правовых рисков.

Следует обратить внимание также на то, что государственный земельный надзор согласно ст. 71 ЗК РФ осуществляется исключительно федеральными органами исполнительной власти: Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестром), Федеральной службой по ветери-

нарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. При этом субъекты Российской Федерации в проведении государственного земельного надзора вообще не принимают участия.

С данным подходом также сложно согласиться, поскольку практически в проведении почти всех видов государственного надзора в сфере охраны окружающей среды (природоохранного и природоресурсного государственного надзора) субъекты Российской Федерации принимают участие либо в рамках собственной компетенции (региональный государственный экологический надзор), либо в рамках переданных полномочий по осуществлению государственного природоресурсного надзора (федеральный государственный лесной контроль (надзор), федеральный государственный охотничий контроль (надзор) и др.).

Следует также отметить, что на практике при проведении регионального государственного экологического надзора и государственного земельного надзора возникает логическое противоречие, поскольку органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют региональный государственный экологический надзор за объектами хозяйственной деятельности, не подлежащими федеральному государственному экологическому надзору, а государственный земельный надзор за земельными участками, занимаемыми указанными объектами, осуществляют исключительно Росреестр и его территориальные подразделения.

По нашему мнению, субъекты Российской Федерации могли бы участвовать в проведении государственного земельного надзора как минимум в отношении земельных участков, занятых объектами, подлежащими региональному государственному экологическому надзору. В результате государственный земельный надзор мог бы быть дифференцирован на федеральный государственный земельный надзор и региональный государственный земельный надзор.

Кроме того, следует разграничить между собой государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль. Такое разграничение можно провести по предмету и (или) объекту соответствующего вида публичного земельного контроля (надзора). Как представляется, предмет обоих видов земельного контроля (надзора) должен быть схожим, хотя и не полностью совпадающим: соблюдение требований земельного законодательства юридическими лицами, индивидуальными предпри-

нимателями, гражданами. Исходя из этого, следует попытаться разграничить объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Очевидно, что муниципальные образования должны быть наделены полномочиями по осуществлению муниципального земельного контроля за земельными участками, расположенными в границах муниципальных образований, за исключением земельных участков, подлежащих государственному земельному надзору. Но в таком случае возникает проблема с тем, что объектами государственного земельного надзора являются все земельные участки, расположенные в границах территории Российской Федерации. Иными словами, необходимо определить перечень земельных участков, за которыми должен осуществляться исключительно государственный земельный надзор. Данная задача является непростой для выполнения, но вполне осуществимой. Кроме того, органы местного самоуправления могут быть наделены полномочием по осуществлению муниципального лесного контроля в целях выявления фактов строительства самовольных объектов на территории муниципального образования.

В результате внесения предложенных изменений в земельное законодательство будут разграничены объекты государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Кроме того, государственный земельный надзор будет дифференцирован на федеральный и региональный государственный земельный надзор.

## ЛЕСНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

*Клюканова Л.Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры  
правовой охраны окружающей среды юридического факультета  
Санкт-Петербургского государственного университета*

Правовая проблема определения места и значения лесного права в отечественной системе права носит многоаспектный характер и объективирует в себе проблематику признания лесного права в качестве самостоятельной отрасли права, особенно в контексте его взаимосвязи с другими отраслями права, и в первую очередь — с экологическим правом (с учетом его стратификации на природоресурсное и природоохранное право) и земельным правом, а также с конституционным, гражданским, административным и другими отраслями; объективирует в себе проблематику соотношения лесного права со смежными отраслями.

Нормативистская правовая доктрина, хотя и подвергающаяся переосмыслению, но по-прежнему доминирующая в отечественных нормотворчестве и правоприменении, исходит из тезиса о линейности и системности права. Поэтому вопрос о признании отрасли права по-прежнему носит концептуальный характер: система права подразделяется на отрасли права (в которых могут быть выделены подотрасли) — крупнейшие и важнейшие элементы системы права, представляющие собой обособленные совокупности юридических норм и образующихся из них правовых институтов, регулирующих однородные общественные отношения.

Современные концепции теории права признают значение междисциплинарности как важной тенденции развития юридической нормотворческой техники, предопределяющей формирование новых механизмов правового регулирования; признают влияние публично-правовых и частноправовых сегментов на развитие структуры права; а также не столь убеждены в абсолютной незыблемости тезиса о делении права на отрасли по причинам неоднозначности критериев разграничения отраслей права, сложности определения четкого предмета правового регулирования отраслей (с учетом тенденций междисциплинарности и межинституциональности), по причинам отсутствия уникального метода в каждой конкретной отрасли, а также субъективного характера признания отрасли в зависимости от политической воли законодателя.

Признание отрасли в качестве самостоятельной традиционно определяется наличием собственного предмета и метода правового регулирования, собственной системы законодательства и системы институтов, заинтересованности государства и общества в регулировании соответствующих качественно определенных отношений.

В качестве самостоятельной отрасли права лесное право признается такими учеными, как А.К. Голиченков<sup>1</sup>, В.К. Быковский<sup>2</sup>, В.Н. Петров<sup>3</sup> и др.

Оппонирующий этому подход исходит из того, что лесное право является подотраслью экологического права<sup>4</sup>. Отмечается также, что не происходит его выделения из совокупности природоресурсных и природоохранных отраслей права<sup>5</sup>.

Предметом лесного права являются лесные правоотношения — отношения по поводу использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, произрастающих на землях всех категорий; по поводу использования и охраны земель лесного фонда; лесоразведения; организации лесного хозяйства; управления лесами; а также имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины, иных добытых лесных ресурсов.

Таким образом, можно выделить лесные правоотношения в узком смысле<sup>6</sup> (которые регулируются нормами лесного законодательства) и в широком смысле<sup>7</sup> (которые регулируются нормами не только лесного, но и иного законодательства).

В качестве объектов лесных правоотношений уместно рассмотреть земли лесного фонда, лесной фонд российского леса, лесные участки, лесные насаждения, древесину и иные добытые лесные ресурсы.

<sup>1</sup> Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь экологических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Издательский Дом «Городец», 2008. С. 165.

<sup>2</sup> Быковский В.К. Лесное право — традиционная отрасль российского права // Аграрное и земельное право. 2010. № 6(66). С. 94–99.

<sup>3</sup> Петров В.Н. Лесная политика и право: учебное пособие. СПб.: СПбГЛТУ, 2015. С. 79.

<sup>4</sup> Пуряева А.Ю., Пуряев А.С. Лесное право: учебное пособие. М.: Деловой двор, 2009. С. 21.

<sup>5</sup> Коростелев С.В. Земельное и лесное право: учебное пособие. СПб.: Полиус, 1998. С. 179–183.

<sup>6</sup> Быстров Г.Е. О кодификации лесного законодательства и праве государственной собственности на леса // Экологическое право. 2005. № 2. С. 1418.

<sup>7</sup> Быковский В.К. Лесное право России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2018. С. 15.

Специального метода правового регулирования лесных правоотношений лесное право не выработало: применяются императивный и диспозитивный методы (их сочетание представляет собой особую правовую проблему<sup>1</sup>, как и проблематика самостоятельности методов экологического и природоресурсных отраслей права<sup>2</sup>).

Составными элементами системы лесного права являются институты, группируемые по относительно однородным видам лесных правоотношений, и состоящие из соответствующих правовых норм.

Лесное законодательство включает в себя: Лесной кодекс РФ<sup>3</sup> (кодифицированный нормативный акт), другие федеральные законы, указы Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, прочие подзаконные нормативные акты, законы и иные правовые акты субъектов РФ, и муниципальные правовые акты (принимаемые уполномоченными органами в пределах своей компетенции), регулирующие лесные правоотношения. Развивается в данной сфере и правоприменительная практика<sup>4</sup>.

Признание самостоятельности лесного права как отрасли права во многом зависит от толкования его взаимосвязи с экологическим правом.

Экологическое право — отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих широкий спектр общественных отношений в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, в сфере права собственности на природные ресурсы, управления природными ресурсами, а также обеспечения экологической безопасности личности, общества и государства.

Доктрина предполагает деление экологического права как самостоятельной «суперотрасли» на природоохранную и при-

<sup>1</sup> Васильева М.И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 56.

<sup>2</sup> Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. С. 3–12.

<sup>3</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006. № 200-ФЗ // Российская газета. 08.12.2006.

<sup>4</sup> Так, например, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 02.06.2015 № 12-П отметил существование двойственности в толковании понятия «леса» и подчеркнул значение лесного фонда РФ; Верховный Суд РФ в своем решении от 19.09.2007 № ГКПИ07-936, установил, что правовая природа лесных и земельных участков не тождественна // СПС «КонсультантПлюс».

родоресурсную отрасли<sup>1</sup>; а природоресурсного права — на подотрасли: земельное, лесное, горное, водное, фаунистическое и воздушное право (для которых термин «право» применяется скорее для удобства обозначения).

Иной подход, предлагающий признание экологического права в качестве комплексной отрасли<sup>2</sup>, в состав которой входят природоресурсное и природоохранное право в качестве подотраслей, а природоохранное право со своей стороны подразделяется на самостоятельные шесть отраслей, — такой подход хотя и признает лесное право в качестве отрасли, но выглядит логически не вполне корректно — в таком случае оно должно быть рассмотрено скорее в качестве института природоресурсного права, с чем совершенно нельзя согласиться.

Еще один подход признает экологическое право интегрированной отраслью (семьей отраслей)<sup>3</sup>, а лесное, земельное, горное, водное, фаунистическое и воздушное право — самостоятельными отраслями права<sup>4</sup>.

Высказывается также мнение о целесообразности признания лесного законодательства, но не лесного права. При этом наличие специализированного Лесного кодекса, как и применение термина «право», в данном контексте не признается признаком и доказательством самостоятельности отрасли<sup>5</sup>.

Правовая проблема соотношения лесного права и земельного права также обладает большим теоретическим и практическим значением.

Вопрос о самостоятельности земельного права как отрасли права также породил дискуссию: в одном случае земельное право признается самостоятельной отраслью права<sup>6</sup>, в другом — подотраслью экологического права<sup>7</sup>; рассматривается оно и как

---

<sup>1</sup> Петров В.В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 1987. № 5. С. 35.

<sup>2</sup> Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. М.: Юристъ, 1998. С. 53.

<sup>3</sup> Сулейменов М.К. Право как система. М.: Статут, 2016. С. 340.

<sup>4</sup> Боголюбов С.А., Сулейменов М.К. Экологическое право — интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог // Экологическое право. 2014. № 4. С. 32–38.

<sup>5</sup> Пуряева А.Ю. Проблемы соотношения смежных отраслей права в сфере природопользования // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 71.

<sup>6</sup> Крассов О.И. Земельное право. М.: Юристъ, 2000. С. 31.

<sup>7</sup> Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право: Учебник. М.: Эксмо, 2005. С. 18.

входящее в сообщество отраслей под названием «природоресурсное право»<sup>1</sup>.

Признавая междисциплинарный характер земельного права как самостоятельной отрасли права, регулирующей земельные отношения, отметим, что оно обладает собственными системой, предметом правового регулирования, системой законодательства — но не специальным методом.

В ряде случаев лесное право трактуют как подотрасль земельного права<sup>2</sup>, регулирующую отношения по поводу охраны и использования земель лесного фонда, лесных участков и лесных насаждений как их принадлежности. Такой подход, на наш взгляд, неоправданно сужает круг регулируемых лесным правом правоотношений.

Представляется, что лесное право представляет собой формирующуюся самостоятельную отрасль права — совокупность правовых норм, регулирующих имущественные и неимущественные отношения по поводу использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, произрастающих на землях всех категорий; отношения по поводу использования и охраны земель лесного фонда; отношения по государственному управлению в данной области; имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добытых лесных ресурсов.

---

<sup>1</sup> Земельное право: учебник / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2002. С. 9–10.

<sup>2</sup> Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2006. С. 398.



## УМНОЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

*Князева А.С., студентка Уральского государственного  
юридического университета имени В.Ф. Яковлева*

В настоящее время в рамках земельного права увеличивается число цифровых инструментов, используемых в рамках самых разнообразных земельных правоотношений, так называемые сквозные цифровые технологии.

Одним из таких новых инструментов стала система умного землепользования.

Программа умного землепользования — это интеллектуальная система. Она включает в себя искусственный интеллект, нейронные сети, пространственное моделирование, за счет которых осуществляется в автоматизированном режиме сбор, анализ, обновление информации о состоянии почвенных и земельных ресурсов территории.

Программа умного землепользования позволяет осуществлять автоматизированную оценку земельных участков, в том числе кадастровую оценку. Кроме того, система умного землепользования позволяет проводить контроль и мониторинг функционирования и эффективности систем землепользования и адаптивно-ландшафтного земледелия, их воздействия на окружающую среду.

Таким образом, система умного землепользования является одновременно и ESG-новеллой в земельном праве, поскольку в полной мере позволяет реализовать принцип «environmental» в земельных отношениях. В первую очередь это касается земель сельскохозяйственного назначения.

В отношении проработки вопроса мониторинга земель сельскохозяйственного назначения определенные шаги уже были сделаны — создана ФГИС «Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения», обеспечивающая получение оперативного доступа органов государственной власти и местного самоуправления, физических и юридических лиц к данным мониторинга использования и состояния земель сельскохозяйственного назначения, исходя из анализа и оценки качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов.

Формирование системы рационального использования земель, их планирования и прогнозирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях на основе значительных геопространственных информационных потоков больших данных (Big Data, Big Geo Data) выступает следующим шагом к внедрению умного землепользования<sup>1</sup>.

Технологии больших данных в рамках земельного права — инновационное техническое решение, которое позволит обрабатывать огромные массивы данных, что позволит анализировать информацию по каждому земельному участку. Подобные технологии играют важную роль для бизнес-сообщества, поскольку оперативность получения и обработки больших потоков данных ускоряет процесс принятия бизнес-решений.

Big Data в земельном праве — это реализация принципа «governance» в рамках ESG-концепции, поскольку данная система аккумулирует в себе непосредственно аспект корпоративного управления, связанный с принятием бизнес-решения, и земельный аспект.

Важное значение может приобретать создание цифровых паспортов угодий земель сельскохозяйственного назначения. Цифровой паспорт должен включать в себя сведения о виде угодья, об агрономических и мелиоративных мероприятиях, проводимых на угодьях, сведения о севообороте и урожайности, о состоянии лесополос и о выравнивании горизонта пахотных земель<sup>2</sup>. Цифровые технологии, применяемые к сельскохозяйственным угодьям, смогут внести определенность в регулятивные возможности относительно права собственности на земли сельскохозяйственного назначения.

Реализация цифровых технологий в отношении земель сельскохозяйственного назначения на юридическом уровне может быть воплощена путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Так, данный федеральный закон может быть дополнен статьей, содержащей положение о создании цифрового паспорта сельскохозяйственных угодий с

---

<sup>1</sup> Варламов А.А., Гальченко С.А., Гвоздева О.В., Чуксин И.В. Процесс цифровизации сельского хозяйства на базе концептуально новой системы землепользования // Международный сельскохозяйственный журнал. 2020. № 5. С. 69–72.

<sup>2</sup> Майборода В.А. Комментарий к Федеральному закону от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный). Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2020.

установлением перечня данных, которые должны содержаться в нем, и которые, соответственно, могут обрабатывать в системе Big Data.

В Земельный кодекс Российской Федерации (далее — ЗК РФ) также могут быть внесены изменения, касающиеся применения цифровых технологий в земельных правоотношениях. Система умного землепользования теснейшим образом связана не только непосредственно с использованием земельными участками, но и с вопросами мониторинга земель и землеустройства. Реформирование законодательства должно быть последовательным и затрагивать сразу несколько реформируемых институтов земельного права. В частности, глава XI ЗК РФ может быть дополнена положениями о применении цифровых технологий, например, технологий Big Data в рамках землеустройства. Кроме того, цифровая система мониторинга может быть интегрирована непосредственно среди пользователей земельных участков, которые будут принимать непосредственное участие в развитии системы и повышении эффективности применяемого земельного законодательства.

Таким образом, технологии умного землепользования позволят, во-первых, осуществлять эффективный мониторинг земель, учитывая особенности земель с точки зрения их рационального использования и охраны, во-вторых — реализовать ESG-программу в рамках земельных отношений, что благоприятно повлияет на экономику и земельное право в целом.

## РАЗРЕШЕННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ КРЕСТЬЯНСКИМ (ФЕРМЕРСКИМ) ХОЗЯЙСТВАМ

*Ковальчук Н.И., кандидат юридических наук, доцент кафедры  
трудового и социального права юридического факультета  
Омского государственного университета  
имени Ф.М. Достоевского*

Разрешенное использование сельскохозяйственных угодий в Федеральном законе от 02.07.2021 № 299-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О внесении изменений в статью 77 ЗК РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» дополнено возможностью строительства, реконструкции и эксплуатации жилых домов на земельных участках, принадлежащих крестьянским (фермерским) хозяйствам (КФХ) для их деятельности. Строительство, реконструкцию и эксплуатацию жилого дома рассматриваем как единое разрешенное использование, которое может существовать в каждой из названных стадий.

Согласно статье 6 ФЗ «О КФХ»<sup>1</sup> жилой дом входит в имущество, необходимое для осуществления деятельности фермерского хозяйства. Ни к одному из видов деятельности КФХ (которыми являются производство, переработка сельскохозяйственной продукции, ее перевозка, хранение и реализация) нельзя отнести дом, поскольку он предназначен для проживания членов фермерского хозяйства.

Для ведения хозяйства КФХ используют в основном земли сельскохозяйственного назначения, среди них большую долю занимают сельскохозяйственные угодья. Новая редакция пункта 2 статьи 77 ЗК РФ допускает на этих землях размещение жилых домов КФХ в пределах, установленных федеральным и региональным законодательством.

Субъекты РФ имеют право своими законами установить два вида ограничений для строительства жилых домов КФХ на землях сельскохозяйственного назначения: 1) определить муниципальные образования, на территориях которых такое строительство не допускается (п. 5 ст. 11 ФЗ «О КФХ»); 2) составить

---

<sup>1</sup> ФЗ от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249 (ФЗ «О КФХ»).

перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, используемых только как средство производства в сельском хозяйстве (п. 4. ст. 79 ЗК РФ), или иначе, как в Омской области, не допускать использование для несельскохозяйственных целей особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, а также сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых существенно (на пятьдесят и более процентов) превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району<sup>1</sup>.

Таким образом, именно законодательством субъектов РФ строительство жилых домов КФХ на угодьях земель сельскохозяйственного назначения будет сильно ограничено.

Градостроительным законодательством устанавливается, что понятия «объект индивидуального жилищного строительства» (ИЖС), «жилой дом» и «индивидуальный жилой дом» используются в одном значении в ГрК РФ, других нормативных актах РФ, если законами не предусмотрено иное. Параметры, установленные ГрК РФ для объектов ИЖС, применяются одинаково для выше названных понятий, если законами не установлено иное (п. 39 ст. 1 ГрК РФ).

Индивидуальные жилые дома строятся на землях населенных пунктов в соответствии с градостроительными регламентами для территориальных зон. На угодьях в составе земель сельскохозяйственного назначения градостроительные регламенты не устанавливаются. Использование этих земель определяется уполномоченными органами исполнительной власти в соответствии с федеральными законами (п. 6, 7 ст. 36 ГрК РФ).

В определенных пределах органы власти могут адаптировать градостроительное законодательство для правового регулирования строительства жилых домов на сельскохозяйственных угодьях.

По аналогии с градостроительным регламентом органы местного самоуправления в своих нормативных актах могут установить регламент разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения для строительства жилых домов КФХ. Применяя пункт 4 статьи 11 ФЗ «О КФХ», пункт 1 статьи 38 ГрК РФ, можно дать такую характеристику содержания этого разрешенного использования: 1) предельное

<sup>1</sup> Ст. 12 Закона Омской области от 30.04.2015 № 1743-ОЗ с изм. на 24.02.2022 № 2470-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Омской области» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2015. № 2 (90). Ст. 5555.

количество этажей — три; 2) максимальный процент застройки в границах земельного участка составляет не более 0,25 процента от площади земельного участка; 3) установить минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения жилого дома, за пределами которых запрещено строительство; 4) общая площадь жилого дома составляет не более пятисот квадратных метров.

Построить дом фермерское хозяйство может только на участке, который принадлежит ему для хозяйственной деятельности на праве собственности или аренды, или безвозмездного пользования. КФХ для своей деятельности в Омской области может получить земельный участок из государственных или муниципальных земель до 300 га; значит, дом может занимать площадь до 0,75 га (0,25 % участка). Однако, дом не может быть более 500 кв.м, поэтому площадь застройки не так невелика. Это особенности в правовом регулировании строительства жилых домов КФХ на сельскохозяйственных землях, подобных ограничений для ИЖС нет.

Классификатор видов разрешенного использования земельных участков<sup>1</sup> описывает сельскохозяйственное использование как ведение сельского хозяйства в различных его подотраслях, а также размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции. Жилой дом на земельном участке сельскохозяйственного назначения не соответствует этому виду разрешенного использования, в том числе обеспечению сельскохозяйственного производства (код 1.18).

Предлагаем в классификаторе раздел «сельскохозяйственное использование» дополнить видом разрешенного использования земельного участка: «осуществление деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства», с кодом 1.21.

В литературе есть позиция о недопустимости установления правовой связи определяемого разрешенного использования с существующим или будущим субъектом прав на землю<sup>2</sup>. Однако мы видим, что законодатель связал разрешенное использование сельскохозяйственных угодий в части вспомогательного

<sup>1</sup> Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 в ред. 16.09.2021 № П/0414.

<sup>2</sup> Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12 (171). С. 46-53.

вида сельскохозяйственной деятельности (строительство жилого дома) с единственным субъектом прав на землю — КФХ.

При этом основное сельскохозяйственное использование может включать в себя содержание видов разрешенного использования классификатора с кодами 1.2–1.7; 1.12–1.13; 1.18. Описание содержания вспомогательного вида разрешенного использования земельного участка КФХ, связанного со строительством дома, может быть взято из п. 4 ст. 11 ФЗ «О КФХ».

Если проводить аналогию с ИЖС, то, согласно п. 4 ст. 37 ГрК РФ, основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования. Для ИЖС достаточно уведомления органов местного самоуправления о том, что параметры дома и размещения на земельном участке соответствуют установленным требованиям, а уведомления о соответствии построенного дома — требованиям законодательства о градостроительной деятельности (пп. 2, 8 п. 6 ст. 5.2 ГрК РФ).

Следовать такому уведомительному порядку при строительстве жилых домов на сельскохозяйственных угодьях КФХ возможно, когда органами местного самоуправления на своей территории приняты правила с регламентом соответствующего разрешенного использования.

Если этого не сделано, важно установить, по каким основаниям полномочным органом будет определяться вид разрешенного использования конкретного земельного участка сельскохозяйственного назначения<sup>1</sup>. При отсутствии перечня законных оснований для отказа в строительстве дома возможны субъективные решения в исполнительных органах и нарушения прав членов фермерского хозяйства.

Допускаемая законом эксплуатация жилых домов на сельскохозяйственных угодьях позволяет поставить вопрос о признании права на самовольную постройку КФХ в соответствии со ст. 222 ГК РФ. Здание признавалось самовольной постройкой, потому что было возведено на земельном участке, разрешенное использование которого не допускало строительства на нем данного объекта.

<sup>1</sup> *Мицина Е.Л.* Разрешенное использование земельных участков: вопросы установления и изменения // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 64.

ЗК РФ, ФЗ «О КФХ» с 01.03.2022 позволяют строительство жилых домов как разрешенное использование земельных участков сельскохозяйственного назначения, в том числе сельскохозяйственных угодий КФХ. Значит, сейчас уже построенные дома не могут быть признаны самовольной постройкой и легализуются путем надлежащего оформления объекта недвижимости, если их параметры соответствуют требованиям законодательства и нет спора.

Установленное законами право на строительство жилых домов на сельскохозяйственных угодьях КФХ потребует дальнейшего правового регулирования, где образцом может быть градостроительное законодательство.



## **СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ВИДОВ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ ЛИЦ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ СОБСТВЕННИКАМИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

*Козырь О.М., кандидат юридических наук, доцент кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

В 2001 году нормы Земельного кодекса РФ, регулирующие отдельные виды прав на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков, входили в главу IV и включали, в логической последовательности, следующие виды прав: постоянное (бессрочное) пользование как вид права на землю, возникший и получивший широкое распространение в советское время в период исключительной государственной собственности на землю; два вида прав, возникших в земельном законодательстве в переходный к рыночной экономике период — аренда и пожизненное наследуемое владение; право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), закрепленное к тому времени в ГК РФ; безвозмездное пользование земельными участками и публичный сервитут как виды прав на землю, разработанные в период подготовки Земельного кодекса РФ 2001 года.

В соответствии с разработанной при подготовке Земельного кодекса РФ 2001 года концепцией предполагалось, что постоянное (бессрочное) пользование как вид права на землю будет иметь все меньшее распространение вследствие предоставления земельных участков на этом праве только специальным субъектам; а такой вид права, как пожизненное наследуемое владение, со временем перестанет существовать в результате реоформления этого вида права на право собственности. Однако прошло уже более 20 лет, но многими юридическими лицами не удалось добиться реоформления права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды, либо приобретения права собственности на земельные участки, несмотря на введенную с 2015 года административную ответственность за не реоформление этого вида права.

В первоначальной редакции статьи 20 Земельного кодекса РФ (в настоящее время не действующей) было предусмотрено,

что граждане и юридические лица, которым земельные участки были предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования, не имеют права распоряжаться такими земельными участками. Позднее ГК РФ (ст. 269) предусмотрел определенную возможность распоряжения предоставленным на данном праве земельным участком, ограничив такое распоряжение случаями заключения соглашения об установлении сервитута и передаче земельного участка в безвозмездное пользование гражданину в виде служебного надела в соответствии с Земельным кодексом РФ. Также в ГК РФ закреплено, что в случае реорганизации юридического лица принадлежащее ему право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком переходит в порядке правопреемства (п. 3 ст. 268 ГК РФ), но данное правило не применяется к реорганизации единого заказчика в соответствии с ч. 2 ст. 13 ФЗ от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Очевидно, что таким образом размывается установленное ранее земельным законодательством ограничение на распоряжение земельными участками, предоставленными на этом праве, повышается привлекательность владения землей на данном виде права для коммерческих структур. Это отражает первоначальную концепцию положений главы 17 ГК РФ, предусматривавшей возможность распоряжения земельными участками, предоставленными на праве постоянного пользования, включая передачу их в аренду.

Право постоянного (бессрочного) пользования продолжало оставаться наиболее распространенным видом прав на землю для граждан в момент принятия Земельного кодекса РФ несмотря на то, что новое предоставление земельных участков на этом праве гражданам не производилось. Для граждан, на тот момент использовавших земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования, была предоставлена возможность, а для юридических лиц была установлена одновременно и обязанность переоформления данного вида права, либо на право частной собственности – в случаях, предусмотренных земельным законодательством (за исключением случаев, когда та-

<sup>1</sup> См. ч. 2 ст. 13 ФЗ от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Ч. I). Ст. 8581.

кие участки были исключены из оборота или ограничены в обороте в соответствии со ст. 27 Земельного кодекса РФ), — либо на право аренды. При этом переоформление в собственность граждан таких земельных участков, которые были ранее предоставлены им в постоянное (бессрочное) пользование, сроком не ограничивалось, и законом допускалось однократное бесплатное переоформление таких земельных участков. Но массового добровольного переоформления ранее предоставленных на этом праве участков не случилось, в том числе из-за сложностей в установлении границ земельных участков и последующего внесения сведений в кадастр и реестр недвижимости, высокой стоимости услуг кадастровых инженеров, путаницы с адресами местонахождения земельных участков и иными факторами. Количество сделок, при совершении которых гражданам вынужденно приходится переоформлять право постоянного (бессрочного) пользования на право собственности, относительно невелико, поэтому и для физических лиц процесс переоформления этого вида права затянулся.

Право пожизненного наследуемого владения землей всегда рассматривалось как право переходного периода, необходимое для проведения земельной реформы в отсутствие закрепленного в законодательстве права частной собственности на землю. Земельные участки на этом праве представлялись гражданам только для: ведения крестьянского (фермерского) хозяйства; индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства в городах, поселках и сельских населенных пунктах; садоводства; огородничества; животноводства; иных целей, связанных с ведением сельскохозяйственного производства, а также могли предоставляться для целей индивидуального или коллективного дачного строительства; строительства коллективных и индивидуальных гаражей; предпринимательской деятельности и иных, не запрещенных законом целей (ст. 7 ЗК РСФСР 1991 года). После принятия Земельного кодекса РФ право пожизненного наследуемого владения было сохранено только для тех граждан, которые приобрели это право до введения в действие Кодекса. Новое предоставление земельных участков на праве пожизненного наследуемого владения запрещено, равно как и распоряжение земельными участками, ранее предоставленными на этом праве, за исключением перехода прав на земельный участок в порядке наследования; предусмотрен упрощенный порядок переоформления права пожизненно-

го наследуемого владения на право частной собственности на землю. Но и в этом случае «переходный период» неоправданно затянулся, и массового переоформления этого права не произошло.

Несмотря на то, что на праве постоянного (бессрочного) пользования и праве пожизненного наследуемого владения у физических и юридических лиц по-прежнему находится много земельных участков, нормы, регулирующие данные виды прав, на основании ФЗ от 23.06.2014 № 171-ФЗ, были исключены из главы IV ЗК РФ. Нет легальных определений этих видов прав и в ГК РФ.

Право безвозмездного пользования земельными участками (в первой редакции Земельного кодекса РФ — безвозмездного срочного пользования земельными участками) впервые появилось в земельном законодательстве в 2001 году. Так как пользование участками на этом виде права не предполагало внесения платы за землю, предполагалось, что круг субъектов этого права будет исчерпывающим. На этом праве земельные участки предоставлялись: субъектам права постоянного (бессрочного) пользования землей сроком на один год, для осуществления временных проектов — например, проектно-изыскательских работ — для которых требовался дополнительный земельный участок; гражданам в качестве служебного надела из земель организаций, с которыми у граждан были заключены трудовые договоры; также такое право было предоставлено частным собственникам земельных участков — юридическим и физическим лицам. Указание на «срочность» в названии этого вида права на землю подчеркивало краткосрочность предоставления земельных участков на этом праве.

Безвозмездность пользования земельными участками оказалась столь популярной и привлекательной, что в настоящее время земельным законодательством предусмотрено уже более 15 оснований для предоставления земельных участков в безвозмездное пользование как гражданам, так и юридическим лицам. Такое быстрое развитие оснований для безвозмездного предоставления земельных участков и расширения круга субъектов, которым участки могут быть предоставлены на данном праве, можно сравнить только с ростом оснований для предоставления льгот по взиманию платы за землю в соответствии с разделом IV закона РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю», в первоначальной редакции которого в статье 12 было указано 10 таких

случаев, но в редакции закона от 27 декабря 1995 года в статье 12 было перечислено уже 22 случая освобождения от платы за землю; и в дальнейшем, до признания данного раздела недействующим, он пополнялся дополнительными основаниями либо полного освобождения от платы за землю, либо частичного. Право безвозмездного пользования земельными участками претерпело самые существенные изменения с момента введения его в земельное законодательство, и уже не соответствует первоначальной концепции, так как добавление новых субъектов данного права проводилось без всякой системы, под конкретные нужды отдельных ведомств и субъектов хозяйственной и иной деятельности.

Конечно, следует отметить, что были и положительные стороны в расширении применения права безвозмездного пользования земельными участками: в первую очередь расширились возможности граждан по приобретению земельных участков на данном праве, а сроки, на которых предоставляются участки, стали достаточно длительными. Необходимо отметить еще одну новеллу земельного законодательства в отношении данного вида прав на землю: новый земельный участок на этом праве может быть предоставлен лицу, право безвозмездного пользования которого на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, прекращено в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, взамен изъятого земельного участка, на срок, который будет зависеть от основания возникновения права безвозмездного пользования на изъятый земельный участок. Эту норму закона можно отнести к своеобразной земельно-правовой гарантии стабильности права безвозмездного пользования земельным участком.

Существенные изменения произошли и с правом аренды земельных участков, но данная проблема требует самостоятельного исследования, которое было бы сложно провести в рамках данных тезисов.

На наш взгляд, система прав на землю лиц, не являющихся собственниками земельных участков, претерпела существенные изменения за последние 20 лет и требует нового научного осмысления, оценки соотношения существующих видов прав на землю и случаев их предоставления, включения в законодательные акты определений каждого из видов прав на землю.

## О МЕЖОТРАСЛЕВЫХ СВЯЗЯХ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

**Корнеев А.Л.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Всякая отрасль права может рассматриваться как открытая социальная система<sup>1</sup> и неизбежно находится в определенном взаимодействии с нормами другими отраслями. Наличие подобных связей, придающих устойчивость праву как целостному образованию, справедливо связывается с признаками системности, а сами межотраслевые связи рассматриваются как взаимовлияние норм разных отраслей<sup>2</sup>. Эти вопросы уже неоднократно были предметом исследования применительно к различным отраслям (гражданскому, административному, уголовному и др.)<sup>3</sup>, проводились они и в отношении законодательного регулирования в сфере земельного права и других природоресурсных отраслей<sup>4</sup>.

Все высказанные суждения и оценки полезны, как минимум, в эпистемологическом плане. Однако они давались скорее попутно (при анализе других проблем), а сама проблематика явно требует развернутой и достаточной методологии. Так, не все ясно и с самим понятием «межотраслевые связи»<sup>5</sup>. В чем они выражаются, является ли их наличие результатом объектив-

<sup>1</sup> Д.А. Керимов отмечал, что «правовая система может быть признана замкнутой лишь весьма относительно» (Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М.: Аванта+, 2001. С. 254).

<sup>2</sup> С.С. Алексеев предложил рассматривать этот процесс как «интеграцию», т.е. обобщающую регламентацию (см.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. II. М.: Юридическая литература, 1982. С. 37–38).

<sup>3</sup> См., напр.: Лебедев М.Ю. Принципы права как основа межотраслевого взаимодействия // Вестник гражданского процесса. 2021. № 3. С. 50–69.

<sup>4</sup> См., напр.: Гряда Э.А. Особенности разрешительного типа правового регулирования земельных отношений // Экологическое право. 2021. № 1. С. 8–13.

<sup>5</sup> В известной работе А.Ф. Черданцева, представителя общей теории права, смысл и назначение межотраслевых связей увязаны с необходимостью «установить место нормы в системе права» (см.: Черданцев А.Ф. Толкование прав и договора. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 163–164). Другие авторы ставят иные акценты: «Межотраслевые связи земельного права — это динамика взаимодействия и взаимовлияния норм земельного права и иных самостоятельных отраслей» (Актуальные проблемы теории земельного права / под общ. ред. А.Н. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. С. 32).

ной реальности, или же их установление непременно требует специальных усилий по выявлению данных связей? Следует ли полагать, что в результате взаимовлияния появляется иная (новая) норма, обладающая особыми свойствами и направленностью действия?

Так, по мнению М.Ю. Чельшева, базовым основанием (фактической предпосылкой) соответствующих межотраслевых связей всякой отрасли «...выступает та или иная степень общности регулируемых общественных отношений»<sup>1</sup>. Если это утверждение говорит о единстве в пределах права, то с ним можно согласиться. Если же имелось в виду содержательное единство, то, полагаем, акценты расставлены неточно: суть проблемы как раз и состоит в том, что положения разных отраслей подходят к решению задач регламентации общественных отношений с несопадающими задачами и арсеналом средств, методов.

Представляется, что межотраслевые связи проявляются не всегда, а там, где они присутствуют, взаимодействие протекает по-разному. В одном случае законодатель заранее устанавливает общие ориентиры влияния, применяемые и к нормам, подчиняющимся правилам другой отрасли; например, не нужно дополнительных пояснений о необходимости применять к различным сделкам с земельными участками (землей) ограничивающие положения глав II-V Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ)<sup>2</sup>. В других ситуациях межотраслевые связи могут потребовать отдельных законодательных, управленческих или судебных решений, но далеко не всегда они нуждаются в процедурном оформлении. Выражая органическую потребность учета и взаимодействия норм разной направленности, такие связи часто прямо предусмотрены непосредственно в земельном законодательстве. Примером может служить и подпункт 10 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ, прямо предусматривающий, что при установлении правового режима земель должны учитываться «природные, социальные, экономические и иные факторы». Фактически данное положение обязывает как законодателя, так и всякое лицо (при применении данной нормы) соотносить состав прав и обязанностей в отношении земель с требованиями

<sup>1</sup> Чельшев М.Ю. Основы учения о межотраслевых связях гражданского права // Межотраслевые связи гражданского права: Liber Amicorum / Отв. ред. Д.Х. Валеев. М.: Статут, 2021. С. 457.

<sup>2</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

других законоположений и реально имеющих обстоятельств. Нет также сомнений, что для этого требуется высокоинтеллектуальная мыслительная деятельность и проводится она не всегда. Но ситуация несколько смягчается доктринальными исследованиями и правоприменительной практикой.

Установление связей между отдельными нормами и правовыми институтами выражает также поиск необходимого (справедливого) баланса при воздействии на общественное отношение в результате правового регулирования. Это, в частности, вполне обнаруживается в том, что далеко не всегда взаимодействие норм земельного права с нормами других отраслей ведет к созданию особого, ранее отсутствовавшего правила; нормы земельного права могут оказывать влияние опосредованно и на самых различных стадиях действия механизма правового регулирования, включая правоприменение. Так, Конституционный Суд РФ отметил, что если речь идет об использовании земельных участков, на которых расположены объекты благоустройства<sup>1</sup>, то следует учитывать, что правовой режим данных объектов имеет комплексный, межотраслевой характер, нормы о таком правовом режиме закреплены в различном законодательстве<sup>2</sup>.

Этот вывод верен и потому, что существование межотраслевых связей, в том числе земельного права, проявляется неодинаково на различных стадиях реализации норм и применительно к отдельным его элементам. Весьма часто, прежде всего, при отсутствии прямого указания закона, необходимость применять нормы другой отрасли лишь логически следует из содержания закона. Органы правоприменения в таком случае должны опираться на телеологическое (целевое) толкование, уточняя гра-

<sup>1</sup> Собственно говоря, аналогичные выводы сделаны были судами и в отношении такого объекта как «жилище», что вызывает предложения о формировании перечня объектов, которые должны иметь значение именно «межотраслевых» (см. об этом: Супрун С.В. Понятие «жилище» и проблемы его реализации в сфере уголовного судопроизводства // Современное право. 2019. № 10. С. 97–102).

<sup>2</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 05.12.2019 № 3274-О «По жалобе гражданина Субботина Константина Сергеевича, Жилищно-строительного кооператива № 70 и Ассоциации содействия жилищному самоуправлению «Пермский стандарт» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем двадцать вторым части 1 статьи 2, пунктом 19 части 1 статьи 14, пунктом 25 части 1 статьи 16, пунктом 10 части 1 статьи 16.2 и пунктом 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».



ницы и пределы действия соответствующей нормы, смысл законодательного регулирования.

Поэтому форм межотраслевых связей земельного права необычайно много. В порядке упрощения их можно, конечно же, минимально систематизировать и сократить<sup>1</sup>, но подобное упрощение является искусственным.

Определяющим методом регулирования для земельного права и других природоресурсных отраслей является своеобразных «сплав» запретов, ограничений, дозволений, который мог бы именоваться «разрешительным», что и позволяет реализовать специфику регламентации нормами земельного права<sup>2</sup>. В контексте вопроса о формах межотраслевых связей и вызываемых ими эффектов следует признать, что при «соприкосновении» с правилами иных отраслей методы правового регулирования в земельном праве, применительно к определенной группе отношений, могут уточняться, корректироваться, дополняться новыми подходами. Именно это, по нашему мнению, наблюдается, например, в случае изъятия земель для государственных или муниципальных нужд, когда помимо обычных директивных волевых решений органов власти стало необходимым соблюдение значительного числа дополнительных условий (см. главу VII.1 ЗК РФ). А для более справедливого и сбалансированного воздействия на отношения индивидуальной собственности предусматривается использование такого гибкого инструмента, как договорная форма (см. ст. 56.7 ЗК РФ).

Существование межотраслевых связей и их реализация, как правило, ведет к становлению межотраслевых правовых институтов, отражающих сложный, структурированный характер общественных отношений. В этом плане нельзя не согласиться с мнением о том, что сама «проблематика институционализации имеет межотраслевой характер»<sup>3</sup>.

Наличие практически в любом правовом материале определенной структуры (частей, компонентов) является, видимо, общим местом в юриспруденции. Так, исторически возникла

<sup>1</sup> Чаще всего выделяют «межотраслевое взаимодействие», «межотраслевое взаимное влияние», «межотраслевое правовое регулирование», «коллизийное регулирование» (см., напр.: *Лулева Е.В.* Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. М.: Статут, 2018. С. 68–69).

<sup>2</sup> См.: *Волков Г.А.* О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. С. 3–12.

<sup>3</sup> *Валиев Р.Г.* Правовая институционализация и институты права: концептуальная модель // *Lex Russica*. 2020. № 4. С. 103–116.

дифференциация отраслей права, связанных с природными ресурсами, что периодически ставит вопрос не только о единой общности, но и о признаках зарождения новых отраслей права<sup>1</sup>. Е.В. Лунева высказала предположение о том, что все имеющиеся межотраслевые связи земельного права было бы уместно представлять как «внутрисистемные» и «внешние». В первом случае имеется в виду: как, через какие объектные характеристики включается земельный участок (земля) в систему ценностей (благ). В таком случае это преимущественно объекты гражданско-правового оборота (объекты для купли-продажи, аренды и пр.). Во втором случае речь идет о публично-правовых целях регулирования и задачах (обеспечение охраны, ограничения использования и пр.)<sup>2</sup>. Соответственно, отличаются и взаимосвязанные отрасли, и правовые институты (уголовное, административное право, институт возмещения убытков и др.).

Таким образом, опираясь на межотраслевые связи, возможно решение многообразных задач, в том числе снятие проблемы различного понимания и толкования одних и тех же или близких по назначению терминов и конструкций (правоотношение, норма права, правоприменение и др.). Межотраслевые связи также позволяют обнаружить и устранить неполноту имеющегося правового регулирования и (или) его недостатки. Однако сам по себе вопрос о межотраслевых связях есть, прежде всего, признание необходимости того или иного уточнения правового воздействия, его коррекции для достижения цели законодательного регулирования.

---

<sup>1</sup> См.: Рыженков А. Основные начала (принципы) российского гражданского законодательства и смежных отраслей права. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 133–136.

<sup>2</sup> См.: Лунева Е.В. Указ. соч. С. 144–146.

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОНЯТИЯ «ВОДНЫЙ ОБЪЕКТ»

*Краснова И.О., доктор юридических наук, профессор,  
заведующая кафедрой земельного и экологического права  
Российского государственного университета правосудия*

В практике реализации отношений водопользования исторически, начиная с советского времени, сложилось понимание водного объекта как юридического единства дна водного объекта и покрывающих его вод. Несмотря на то, что Основами земельного законодательства 1968 года земли водного фонда были впервые признаны отдельной категорией земель, не производилось предоставления земельных участков в границах дна водного объекта отдельно от водных отношений. Так, использование водного объекта, в соответствии с установленной процедурой возникновения права водопользования, в большинстве случаев автоматически означало и право водопользователя использовать дно водного объекта, в соответствии с установленной целью водопользования, без оформления акта отвода земельного участка<sup>1</sup>.

В необходимых случаях хозяйственная деятельность на землях водного фонда осуществлялась на основании дополнительного сложного состава фактов, связанных с разрешительными действиями органов государственной власти на строительство, либо недропользование, с указанием местоположения объекта капитального типа на дне водного объекта. Однако эти виды землепользования неразрывно переплетались с водопользованием, взаимно обуславливая возникновение права водопользования и землепользования одного и того же субъекта. Определение понятия водных объектов с указанием критических признаков и элементов отсутствовало. Статья 4 Основ водного законодательства СССР содержала лишь перечень видов водных объектов<sup>2</sup>.

Таким образом, в советском водном и земельном законодательстве уже была заложена неопределенность и незавершен-

<sup>1</sup> Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Наука, 1972. С. 125.

<sup>2</sup> Закон СССР от 10.12.1970 № 564-VIII (ред. от 02.12.1987) «Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик» (признан действующим с 01.01.2007 в соответствии с ФЗ «О введении в действие ВК РФ» от 3.6.2006 № 73-ФЗ) // Ведомости ВС СССР. 1970. № 50. Ст. 566.

ность правового регулирования взаимосвязанных отношений водопользования и землепользования. Однако, в условиях исключительной собственности государства на воды и земли, это не создавало административных препятствий для реализации права на использование водопокрытых земель государственного водного фонда.

Сегодня, в условиях разнообразия прав собственности на земли и земельные участки, множества видов прав землепользования, детально урегулированного общего порядка предоставления земельных участков, расширения хозяйственной деятельности на землях водного фонда, отсутствие ясного соотношения земельных и водных отношений в водопользовании создает предпосылки для возникновения проблемы реализации земельных и водных прав, и эта проблема требует пристального внимания. Необходимая реформа земельных отношений применительно к землям водного фонда происходит путем трансформации самого понятия «водный объект».

Правовая модель прошлого относительно соотношения земельных и водных отношений в пользовании землями водного фонда принципиально была положена в основу регулирования водопользования, в соответствии с принятым в 2006 году Водным кодексом РФ. В новый закон перешли и ранее известные, и нерешенные проблемы, а неопределенность норм относительно понятия «водный объект» не была устранена. С одной стороны, в соответствии с Земельным кодексом сохранилась самостоятельная категория земель водного фонда, а с другой — земельные участки в границах этой категории оказались фактически изъятыми из-под действия земельного законодательства.

В соответствии со статьей 5 Водного кодекса поверхностный водный объект определен как юридическое единство двух составляющих его элементов — поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Использование земель водного фонда (строительство портов, других искусственных земельных участков) осуществляется в порядке предоставления поверхностного водного объекта (части водного объекта) на праве пользования водным объектом, а не на праве пользования землями водного фонда.

В целом, юридическое единство земель водного фонда и покрывающих их вод и фактическое поглощение земельных отношений водными нельзя оценить как абсолютно неправильное, негативное либо ошибочное. Речь идет скорее об отсутствии

стройной взаимосвязи элементов водного объекта, и даже об отсутствии самого гармоничного понимания водного объекта. Такое положение можно квалифицировать как дефект права. Оно порождает и будет порождать дальнейшую неопределенность в правовом регулировании водных и земельных отношений в водопользовании, а также проблемы в практике реализации этих норм.

Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон „Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее закон от 11.06.2021 № 163-ФЗ) в статью 102 Земельного кодекса внесены существенные изменения, фактически трансформирующие само понятие водного объекта в сторону его раздела на два юридически самостоятельных, хотя и взаимосвязанных природных объекта — земли водного фонда и покрывающие их поверхностные воды. В соответствии с этим законом из статьи 102 ЗК РФ исключена норма, ранее не допускавшая образование земельных участков на землях водного фонда. Это означает, что отныне использование земель водного фонда, как самостоятельной категории земель, осуществляется в порядке образования земельных участков и их предоставления из федеральной собственности на правах землепользования по общим правилам земельного законодательства.

Принятие этой поправки в статью 102 ЗК РФ пока не сопровождается необходимыми изменениями водного законодательства. Как и до введения этой нормы, понятие поверхностного водного объекта как единства «поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии» (ст. 5) сохранилось, а его предоставление в пользование для размещения объектов строительства осуществляется на основании решения органа государственной власти в сфере водных отношений, не требуя принятия дополнительного решения о предоставлении земельного участка, либо заключения того или иного договора земле-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 11.06.2021 № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 14.06.2021. № 24 (Ч. I). Ст. 4181.

пользования<sup>1</sup>. Такая рассогласованность норм и отсутствие синхронизации правового регулирования однородных, неразрывно взаимосвязанных отношений грозит проблемами с разграничением полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в водных и земельных отношениях, с соотношением прав на эти природные объекты при водопользовании и процедур предоставления этих объектов в пользование.

Остаются неизменными в водном кодексе и нормы, устанавливающие, что единственным основанием возникновения права пользования землями водного фонда для размещения и эксплуатации объекта капитального строительства является решение о предоставлении всего поверхностного водного объекта (части водного объекта) в пользование, либо договор водопользования. Такое положение исключает применение норм земельного законодательства и законодательства о государственной регистрации прав о правоустанавливающих документах на образуемые земельные участки на землях водного фонда. Пока такие основания возникновения права пользования водным объектом, в том числе и одновременно с использованием земель водного фонда, остаются неизменными, внесение поправки в статью 102 ЗК РФ о распространении порядка образования земельных участков на эту категорию земель теряет свой смысл, так как не влечет за собой возникновения прав на образуемый земельный участок земель водного фонда отдельно от покрывающих вод<sup>2</sup>.

Линия на отграничение земельных отношений от водных через трансформацию самого понятия «водный объект» продолжена в положении этого же Федерального закона от 11.06.2021 № 163-ФЗ, предусматривающего, что «если водные объекты полностью находятся в пределах земель сельскохозяйственного назначения и (или) земель других категорий, такие земли не относятся к землям водного фонда». Это означает, как минимум, что на покрытые водами земли будет распространяться правовой режим той категории земель, в границах которой они расположены. Последствия такой метаморфозы еще трудно просчитать, но очевидно одно — что эти земли рискуют потерять

<sup>1</sup> Алексеевская А. Аренда водных объектов. Анализ споров // Жилищное право. 2020. № 4. С. 95–102; Административное право. 2020. № 2. С. 107–112.

<sup>2</sup> Сиражетдинова О. Земельные споры — самые важные примеры и их анализ // Жилищное право. 2019. № 12. С. 27–34.

статус федеральной собственности, а их приобретение в частную собственность станет допустимым.

Пока остается открытым вопрос о видах водных объектов, земли которых могут быть исключены из земель водного фонда<sup>1</sup>, но одно ясно — их число выйдет за пределы простого списка прудов и обводненных карьеров, и включит предположительно озера, небольшие водохранилища, притоки рек, полностью расположенные в границах других категорий земель; малые реки, ручьи и родники. Воды как системообразующий природный элемент водного объекта потеряют свою экологическую и общественную значимость, и займут подчиненное положение по отношению к землям, их правовому режиму, интересам и правам собственников и пользователей земель, в границах которых эти водные объекты полностью расположены. Использование водных объектов на землях иных категорий будет подчинено целевому назначению соответствующей категории, их общедоступность будет поставлена под сомнение, равно как и распространение требований по охране вод. Возникает вопрос и о судьбе покрывающих такие земли вод. В частности, согласно общим нормам гражданского законодательства, право частной собственности на водопокрытые земельные участки как объект недвижимости распространяется на все, что прочно связано с землей. Притязания на право частной собственности на покрывающие земельные участки воды вполне ожидаемы<sup>2</sup>, а фактические условия для таких притязаний уже апробированы на примере прудов<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Шакирова Э. Ликвидация незаконно вырытых искусственных водоемов // Жилищное право. 2020. № 9. С. 91–98.

<sup>2</sup> Хлебников П. Водные объекты как собственность — споры // Жилищное право. 2020. № 2. С. 5–13.

<sup>3</sup> Признание недействительным права собственности гражданина на земельный участок ссылаясь на то, что в состав земельного участка входит водный объект — река, являющаяся в соответствии с законом федеральной собственностью, которая протекает непосредственно по спорному земельному участку, следовательно, в собственности истца находится земельный участок, частично занятый находящимся в федеральной собственности водным объектом, что не допускается законом (Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 30.06.2020 № 88-6063/2020). Если орган местного самоуправления, уполномоченный на распоряжение землями, государственная собственность на которые не разграничена, предоставил в аренду хозяйствующему субъекту земельный участок земель водного фонда, покрытый поверхностными водами пруда, находящегося в федеральной собственности, такая сделка является недействительной (ничтожной) в силу ст. 168 ГК РФ, поскольку противоречит требованиям ст. 1, 5, 8 Водного кодекса РФ, ст. 102 ЗК РФ, ст. 209

Вышеизложенные выводы носят прогнозный характер и содержат расчет последствий в результате трансформации понятия «водный объект» путем его разделения на два самостоятельных объекта общественных отношений — поверхностные воды и покрытые ими земли. Такая трансформация вполне оправдана, так как является средством включения земель водного фонда, как объекта именно земельных отношений и самостоятельной категории земель, в сферу действия земельного законодательства.

Этот первый шаг в снятии правовой неопределенности относительно режима земель водного фонда не столь безобиден и позитивно ясен. Выделение земель водного фонда, а также водопокрытых земель других категорий в самостоятельный объект земельных отношений, способно создать уже более серьезную неопределенность относительно судьбы и режима покрывающих эти земли вод.

При любых вариантах решений, в том числе допускающих право частной собственности на водопокрытые земельные участки в границах других категорий земель, представляется важным сохранить право федеральной собственности на все воды как объект приоритетной публичной значимости. Право частной собственности на водопокрытые земли не должно служить основанием для признания права частной собственности на покрывающие их воды. В правовом смысле для реализации этого решения необходимо провести синхронизацию земельных норм с водным законодательством.



## О КРИТЕРИЯХ, ПОЗВОЛЯЮЩИХ ОПРЕДЕЛИТЬ ОБЪЕМ И ХАРАКТЕР ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЕ

*Курницкая А.В., аспирант Российского государственного  
аграрного университета — МСХА имени К.А. Тимирязева*

Статья 285 Гражданского кодекса Российской Федерации, часть 2 статьи 45 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливают в качестве основания принудительного прекращения прав на земельный участок причинение вреда окружающей среде. Между тем в законодательстве не закреплены критерии, позволяющие определить объем и характер причиненного вреда окружающей среде.

Как указывает М.М. Бринчук, окружающая среда является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска<sup>1</sup>.

Нарушение природоохранных требований может повлечь причинение вреда окружающей природной среде, который подразделяется на возполнимый, трудновосполнимый и невозполнимый. Как отмечал Верховный суд Российской Федерации, «помимо возполнимого экологического вреда, который характеризуется возможностью восстановления нарушенного состояния природной среды, в результате хозяйственной деятельности окружающей среде может быть причинен трудновосполнимый и невозполнимый вред. Проявление последствий причинения вреда окружающей среде в силу своей природы не может иметь четко определенных ни временных, ни пространственных границ». Такие последствия могут быть отдалены на несколько лет и распространяться на значительное географическое простран-

<sup>1</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. 4-е изд. М.: Эксмо, 2010. С. 129–130.

ство<sup>1</sup>. При этом Верховный суд Российской Федерации оперирует понятиями «окружающая среда» и «природная среда» в качестве синонимов и не раскрывает критериев, согласно которым вред окружающей среде может быть признан трудновосполнимым или невозполнимым.

Предлагаем установить критерии, наличие одного из которых позволит говорить о трудновосполнимом или невозполнимом вреде окружающей природной среде.

В числе критериев трудновосполнимого вреда окружающей природной среде следует рассматривать:

- уничтожение генетического фонда растений, животных и других организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъекта Российской Федерации, имеющих категории статуса редкости видов (подвидов): сокращающиеся в численности, редкие, неопределенные по статусу, восстанавливаемые и восстанавливающиеся;
- устойчивые отрицательные изменения естественной экологической системы, природного комплекса, природного ландшафта.

Критериями невозполнимого вреда, причиненного окружающей природной среде, являются:

уничтожение генетического фонда<sup>2</sup> растений, животных и других организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, Красные книги субъекта Российской Федерации в категории статуса редкости видов (подвидов): вероятно исчезнувшие, находящиеся под угрозой исчезновения;

утрату естественной экологической системы, природного комплекса, природного ландшафта<sup>3</sup>.

Заметим, что Красные книги субъектов Российской Федерации дублируют некоторые виды генетического фонда растений, животных и других организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации. Кроме того, Красная книга Российской Федерации

<sup>1</sup> Решение Верховного суда Российской Федерации от 22.04.2015 № АКПИ15-249 // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 2016. № 3.

<sup>2</sup> Под генофондом понимается совокупность генов, наследственная основа данного организма. Современный толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норинт. 2003. С. 124.

<sup>3</sup> Признаки разрушения естественной экологической системы подробно раскрыты в методике «Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной ситуации и зон экологического бедствия», утв. Министерством природных ресурсов Российской Федерации от 30.11.1992 // СПС «КонсультантПлюс».

Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации включают в себя категории статуса редкости видов (подвидов) объектов животного мира, растений, в связи с необходимостью обеспечения их специальной охраной: вероятно исчезнувшие, находящиеся под угрозой исчезновения, сокращающиеся в численности и (или) распространении, редкие, неопределенные по статусу, восстанавливаемые и восстановившиеся<sup>1</sup>.

Так, находящийся под критической угрозой исчезновения переднеазиатский леопард включен в Красную книгу Российской Федерации и Красную книгу Краснодарского края<sup>2</sup>. Важно, что ареал обитания переднеазиатского леопарда приходится лишь на территорию Краснодарского края, исчезновение данного вида с указанной местности приведет к неустранимому и невосполнимому вреду окружающей природной среде.

Манул — редкий и уязвимый объект животного мира, занесен в Красную книгу Российской Федерации<sup>3</sup> и Красные книги Республики Тува, Республики Хакасия, Забайкальского края<sup>4</sup>. Исчезновение же манула с одной из территорий обитания приведет к трудновосполнимому вреду окружающей природной

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24.03.2020 № 162 «Об утверждении перечня объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации»; Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 25.10.2005 № 289 «Об утверждении перечней (списков) объектов растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и исключенных из Красной книги Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: п. 404 приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24.03.2020 № 162 «Об утверждении перечня объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации»; Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 22.12.2017 № 1028 «Об утверждении перечня таксонов растений и грибов, занесенных в Красную книгу Краснодарского края, перечня таксонов растений и грибов, исключенных из Красной книги Краснодарского края, и перечня таксонов растений и грибов, нуждающихся в особом внимании к их состоянию в природной среде Краснодарского края» // Кубанские новости. 2018. № 13.

<sup>3</sup> Перечень объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24.03.2020 № 162. П. 402.

<sup>4</sup> Постановление правительства Республики Хакасия от 31.03.2014 № 152 «О занесении в Красную книгу Республики Хакасия видов животных» // Вестник Хакасии. 2014. № 22; Постановление правительства Республики Тыва от 28.03.2002 № 166 «О красной книге Республики Тыва» // СПС «КонсультантПлюс»; постановление правительства Забайкальского края от 16.02.2010 № 51 «Об утверждении перечня объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Забайкальского края» // Азия-экспресс. 2010. № 13.

среде, так как популяция будет снижена и ее восстановление может занять неопределенное количество времени.

Следует использовать следующие показатели (индикаторы) наличия восполнимого, трудновосполнимого, невосполнимого вреда окружающей природной среде:

- степень и характер деградации естественной экологической системы<sup>1</sup>, природного ландшафта и природного комплекса<sup>2</sup>;
- изменение видовой или трофической структуры, их естественной продуктивности, морфологических или обменных свойств почв, уничтожение видов животных и растений, нарушение биологических циклов животных и растений<sup>3</sup>;
- время проявления последствий изменения естественной экологической системы, природного комплекса, природного ландшафта.

На сегодняшний день установлены лишь критерии устойчивых отрицательных изменений состояния естественных экологических систем, но критерии степени и характера их деградации в действующем законодательстве не определены<sup>4</sup>. Скорейшее принятие методики определения степени такой деградации позволило бы применять показатели наличия восполнимого, трудновосполнимого, невосполнимого вреда окружающей природной среде при прекращении прав на землю и другие природные ресурсы.

---

<sup>1</sup> Как справедливо отмечает Н.И. Хлуденева, определения деградации естественной экологической системы закон не содержит, что «затрудняет в процессе правоприменения квалификацию последствий изменения состояния окружающей среды в результате реализуемой хозяйственной и иной деятельности как неблагоприятных» (Хлуденева Н.И. Правовые пределы имущественной ответственности за вред окружающей среде // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 152–164).

<sup>2</sup> Признаки изменений окружающей среды закреплены в методике «Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной ситуации и зон экологического бедствия», утв. Министерством природных ресурсов Российской Федерации от 30.11.1992.

<sup>3</sup> П. 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 149 «О разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды, а также об утверждении нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих технологические показатели наилучших доступных технологий» // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 778.

<sup>4</sup> П. 4.1.1.1 Заключения Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.08.2013 «по итогам экспертизы Приказа Минприроды России от 08.07.2010 № 238 «Об утверждении методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

## ВИДЫ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

*Кухаренко Л.В., аспирант кафедры экологического  
и земельного права юридического факультета Московского  
государственного университета имени М.В. Ломоносова*

Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 494 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее — Закон № 494-ФЗ) введен единый механизм комплексного развития территорий (далее — КРТ) взамен ранее предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее — ГрК РФ) видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий.

В связи с этим в ГрК РФ выделены 4 основных вида КРТ: комплексное развитие территории жилой застройки; комплексное развитие территории нежилой застройки; комплексное развитие незастроенной территории; комплексное развитие территории по инициативе правообладателей.

Перечисленные виды КРТ нельзя рассматривать в качестве единой классификации, т.к. не соблюдены правила классификации: характеристика, выбираемая в качестве основания деления, в ходе деления подменена другой характеристикой, а объемы членов деления имеют общие элементы<sup>1</sup>.

- Так, в п.1 и 2 ч. 1 ст. 65 ГрК РФ произведена классификация КРТ по признаку типа застройки, расположенной на территории, подлежащей комплексному развитию: жилой или нежилой застройки. Далее в качестве признака классификации выбрана более широкая характеристика территории, а именно наличие как таковой застройки на территории, подлежащей комплексному развитию. При этом введено дополнительное условие для осуществления КРТ по правилам КРТ незастроенных территорий: оно осуществляется в границах земельных участков, которые находятся в государственной либо муниципальной собственности, либо земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе с расположенными на них объектами капи-

---

<sup>1</sup> *Ивлев Ю.В.* Логика для юристов: Учебник. М.: Юридический колледж МГУ, 1996. С. 155.

тального строительства, при условии, что такие земельные участки, объекты капитального строительства не обременены правами третьих лиц.

- Ст. 65 ГрК РФ вводится признак классификации КРТ по инициатору. При этом по указанному признаку приведен только один вид КРТ: по инициативе правообладателей. В данном случае изменяется характеристика, изначально выбранная в качестве основания деления. Также при введении новой характеристики не учтено, что объемы членов деления имеют общие элементы. Конкретнее, комплексное развитие территории по инициативе правообладателей может осуществляться как на застроенных, так и на незастроенных территориях.

Вместе с тем, по мнению Л.Е. Бандорина и А.В. Башарина, признание КРТ по инициативе правообладателей самостоятельным видом КРТ является оправданным, так как это создает условия для вовлечения большего количества правообладателей в осуществление КРТ<sup>1</sup>.

Таким образом, согласно ст. 65 ГрК РФ возможны следующие основные классификации КРТ по отдельным признакам:

1) по наличию застройки на территории: КРТ застроенной территории (КРТ жилой застройки, КРТ нежилой застройки), КРТ незастроенной территории;

2) по инициатору КРТ: КРТ по инициативе органов публичной власти (Правительства Российской Федерации; высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; главы местной администрации); КРТ по инициативе правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, расположенных в границах КРТ.

Также исходя из анализа главы 10 ГрК РФ возможно выделение дополнительных классификаций КРТ:

1) По необходимости принятия решения о КРТ.

Данная классификация вытекает из классификации КРТ по признаку инициатора. В зависимости от инициатора КРТ, проект может быть реализован:

- на основании решения органа публичной власти: Правительства Российской Федерации; высшего исполнительного органа

---

<sup>1</sup> Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О предоставлении земельных участков при комплексном развитии территории по инициативе правообладателей // Закон. 2021. № 11. С. 41-52.

на государственной власти субъекта Российской Федерации; главы местной администрации;

- без решения органа публичной власти (при реализации КРТ по инициативе правообладателя принятие решения о КРТ не требуется). При этом согласно ч. 4 ст. 70 ГрК РФ сведения, подлежащие включению в решение о КРТ, подлежат включению в договор о комплексном развитии территории с правообладателем.

2) По привлечению третьих лиц к реализации КРТ.

Органы публичной власти могут самостоятельно реализовывать КРТ, а также привлекать для этого третьих лиц. Соответственно, в случаях самостоятельной реализации КРТ органами публичной власти договор о КРТ не заключается. Возможна реализация КРТ юридическим лицом, определенным Российской Федерацией или субъектом РФ, в таких случаях договор о КРТ также не заключается. Также возможно привлечение третьих лиц для реализации КРТ.

Таким образом, в соответствии с этой классификацией возможно выделение следующих видов КРТ:

- реализуемое самостоятельно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием;
- реализуемое юридическим лицом, определенным Российской Федерацией, субъектом РФ;
- реализуемое третьим лицом, определенным по результатам торгов.

3) По необходимости проведения торгов на право заключения договора о КРТ.

По общему правилу договор о КРТ заключается по результатам торгов. Вместе с тем согласно п. 5 ч. 6 ст. 66 ГрК РФ договор о КРТ не заключается (и торги в целях заключения этого договора не проводятся) в случае реализации КРТ органами публичной власти самостоятельно или юридическим лицом, определенным Российской Федерацией или субъектом РФ.

При этом согласно п.1 ст. 69 ГрК РФ заключить договоры о КРТ без торгов имеют право правообладатели земельных участков или объектов недвижимости, расположенных в границах КРТ в соответствии с п.2 и 4 ч. 7 ст. 66 ГрК РФ и ст. 70 ГрК РФ.

4) По предоставлению в аренду земельных участков

Проекты КРТ могут реализовываться с предоставлением земельных участков в аренду без торгов и без предоставления земельных участков в аренду.

Согласно п.10 ч. 4 ст. 68 ГрК РФ, если комплексное развитие территории реализуется на основании договора о КРТ, то в этот договор включается обязательство исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления предоставить заключившему договор лицу земельные участки в аренду без проведения торгов. В соответствии с ч. 12 ст. 68 ГрК РФ это лицо также вправе передать предоставленный ему для целей КРТ земельный участок или его часть в субаренду третьему лицу без согласия арендодателя на срок, не превышающий срок его аренды. Корреспондирующие изменения о предоставлении земельных участков внесены в ст. 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации.

Комплексное развитие территории без предоставления земельных участков в аренду возможно при реализации КРТ самостоятельно Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями, так как в таком случае не предполагается привлечение третьих лиц, соответственно предоставление им земельных участков в каком-либо особом порядке не является необходимым.

Также стоит отметить, что ГрК РФ не выделяет в качестве отдельного вида КРТ деятельность единого института развития в жилищной сфере (далее — АО «ДОМ.РФ»)<sup>1</sup> по комплексному развитию незастроенных территорий. Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее — Закон № 161-ФЗ) установлены особенности осуществления такой деятельности.

В частности, ст. 16.10 Закона № 161-ФЗ установлен порядок принятия решения о КРТ в случае осуществления КРТ АО «ДОМ.РФ». Уполномоченный Правительством Российской Федерации межведомственный коллегиальный орган на основании предложения АО «ДОМ.РФ» принимает решение о целесообразности комплексного развития незастроенной территории, при этом принятие решения о КРТ в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 66 ГрК РФ не требуется. Однако АО «ДОМ.РФ» не входит ни в одну из категорий инициаторов КРТ, перечисленных в ГрК РФ.

<sup>1</sup> Согласно ст. 2 Федерального закона от 13.07.2015 № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» единый институт развития в жилищной сфере — акционерное общество, учрежденное Российской Федерацией в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации об Агентстве ипотечного жилищного кредитования (АО «ДОМ.РФ»).



Кроме того, ч. 7 ст. 16.10 Закона № 161-ФЗ установлен особый порядок предоставления земельного участка: договор аренды земельного участка заключается без проведения торгов одновременно с заключением договора о КРТ.

Таким образом, Законом № 161-ФЗ урегулирован отдельный вид комплексного развития территории, кардинально отличающийся от видов КРТ, предусмотренных ГрК РФ по нескольким признакам: по порядку принятия решения о КРТ, по кругу субъектов, по необходимости проведения торгов на право заключения договора о КРТ, а также по порядку предоставления земельных участков в аренду. При этом в ГрК РФ отсутствует упоминание о КРТ, осуществляемом по инициативе единого института развития в жилищной сфере.

Таким образом, ГрК РФ выделяет 4 основных вида КРТ. Тем не менее, классификации КРТ по иным, более специальным признакам позволит детальнее уяснить особенности правового регулирования основных видов КРТ. Также стоит констатировать отсутствие в ГрК РФ всех видов комплексного развития территории.

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРОВЫХ ОТНОШЕНИЙ (В СВЕТЕ ПРОИЗОШЕДШЕГО УКРУПНЕНИЯ НАУЧНЫХ СПЕЦИАЛЬНОСТЕЙ)**

*Липски С.А., доктор экономических наук, декан юридического  
факультета, заведующий кафедрой земельного права  
Государственного университета по землеустройству*

Одним из заметных событий минувшего года в научном мире стало произошедшее укрупнение научных специальностей. В частности, предусмотренное им «закрытие» специальности 12.00.06 «Земельное право; природоресурсное право, экологическое право; аграрное право» (далее — «шестая» научная специальность), с переходом большей части выполнявшихся в ее рамках исследований в состав новой научной специальности 5.1.2 — «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (направление исследований — «публично-правовое регулирование охраны окружающей среды, природопользования, земельных отношений и градостроительства»; далее — «новая вторая» научная специальность).

С учетом этого приобрел дополнительную новую остроту вопрос о том, как в уточненной новой номенклатуре научных специальностей следует позиционировать исследования правового регулирования землеустройства и кадастровых отношений.

Впрочем, вопрос о позиционировании исследований большинства земельно-правовых вопросов непросто, учитывая соотношение норм земельного права с нормами таких отраслей, где (как и в земельном) имеется высокая, прогрессирующая динамика (например, градостроительное законодательство); или же с регулированием таких вопросов, как взимание платежей за пользование землей (в Земельном кодексе лишь провозглашена, как принцип, платность землепользования; но регулируются они законодательством о налогах и сборах), или пространственные аспекты размещения различных объектов.

Как известно, еще 10–15 лет назад все правовые исследования в данной области отношений в полной мере соответствовали «шестой» научной специальности — тогда на то, чтобы ре-

гулировать землеустройство и учет земель (и исследовать это), никакие иные отрасли права «не претендовали» — в том числе потому, что это был учет земель и участков (без иных объектов недвижимости), а в количественном соотношении и сейчас неразмежеванные на участки земли все еще превосходят суммарную площадь участков<sup>1</sup>.

Ситуация с землеустройством видится нам однозначной — это исключительно «новая вторая» научная специальность. Об этом свидетельствует как развитие всего института землеустройства в нашей стране, так и его правовое регулирование. Землеустройство всегда было и остается элементом участия государства в управлении земельными ресурсами и проведения им своей земельной политики. Мало того, решая даже частный, казалось бы, вопрос организации (оптимизации) землепользования любого фермера или агрохозяйства, землеустроитель делает все, чтобы его решения не привели к спорам по границам, к изъятиям в организации землепользования, к его нерациональности. Это все — защита интересов общества (а значит — «новая вторая» научная специальность).

С кадастровыми отношениями — сложнее. Ведь пришедший на смену земельному кадастру (далее — ГЗК) кадастр недвижимости (далее — ГКН), как и «сменивший» его Единый государственный реестр недвижимости (далее — ЕГРН), в отличие от ГЗК, имеет своим объектом почти всю недвижимость, включая даже такие весьма «далекие» от земельных отношений ее разновидности, как машино-места; тогда как сведений о неразмежеванных на участки землях он, наоборот, не содержит. Причем последнее обстоятельство представляется неоднозначным — не до конца понятно, почему неразмежеванные земельные массивы не признаются недвижимостью (или признаются не всеми) и данных о них нет в ГКН/ЕГРН (логика разработчиков соответствующих законодательных инициатив, казалось бы, понятна — в кадастре/реестре объектов недвижимости не должно быть данных о таких объектах, статус недвижимых для которых спорен; впрочем, при этом нельзя не отметить, что такая логика не помешала включить в ЕГРН сведения о границах территориальных, особых экономических, игорных и иных зон (ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 30.12.2020)

<sup>1</sup> Липски С.А. Правовое регулирование кадастровых отношений в постсоветской России: тенденции, проблемы, пути их решения // Нотариус. 2013. № 6. С. 20–25.

«О государственной регистрации недвижимости»), которые соответствуют критерию недвижимости куда меньше, нежели «земля»).

Помимо сложностей, которые обусловлены текущими трактоvkами (неразмежеванная земля — недвижимость?) действующих актов, надо также учитывать, что все советское время земля и земельные участки не обладали статусом имущества<sup>1</sup>. Поэтому даже тот «компромисс» между земельным и гражданским законодательством, который закреплен в п. 3 ст. 3 Земельного кодекса (далее — ЗК РФ) — при регулировании отношений имущественного характера по поводу земельных участков применяются нормы гражданского права, но если это будет урегулировано (иначе!) в земельном, то именно оно имеет приоритет, — поэтому даже такой «компромисс» в данном случае не применим: ЗК РФ в ст. 1 (первые два принципа земельного законодательства) провозглашает, что земля — это недвижимость, но цивилистический подход к этому вопросу иной. Он-то и привел к «выпадению» земли из кадастра при переходе от ГЗК к ГКН.

Далее поставим перед собой три вопроса, и попробуем дать на них ответы.

1. Изменился ли с момента принятия ЗК РФ — как бы с момента «стабилизации» современного земельного права — его предмет? То есть новые подходы к регулированию кадастровых отношений — это единственное изменение в содержании этого предмета, или же «подвижки» в нем не единичны? Ответ на него, конечно же, — да. В первую очередь это экспансия по отношению к регулированию земельных вопросов со стороны градостроительного права, а также прекращение регулирования земельных платежей нормами земельного права (земельный налог теперь почти исключительно регулируется главой 31 Налогового кодекса). Кроме того, нормами земельного права все больше регулируются имущественные отношения по поводу земель и земельных участков (например, «работа» муниципалитетов с не востребованными земельными долями, правила регулирования которой вообще трудно соотнести с подходами частного права — безвозмездное прекращение прав на землю

<sup>1</sup> Липски С.А. Роль данных земельного кадастра при регулировании земельных отношений // Международный сельскохозяйственный журнал. 1999. № 3. С. 34–38.

из-за отсутствия юридически оформленного решения о распоряжении ею).

2. Какие компоненты входят в состав кадастровых отношений и насколько они различны с точки зрения их регулирования? Ведь кадастр — это не только реестр, книга или какой-либо иной бумажный или электронный документ, но и специальные действия по учету, описанию и оценке его предмета (как отметил еще И.Е. Герман — «совокупность мер и действий»<sup>1</sup>, или Т.П. Магазинщиков, еще в советское время — «государственное мероприятие, направленное на получение и систематизацию достоверных сведений о земельных ресурсах»<sup>2</sup>). То есть о любом кадастре можно говорить как в узком смысле (документация), так и в широком (документация и работы, проводимые с целью получения сведений о предмете учета — в советское время для таких работ имелось устоявшееся определение: земельно-кадастровое производство<sup>3</sup>).

С учетом этого и надо дать оценку законодательно определенным терминам в данной сфере. С 2007 г. применяется определение «кадастровые отношения», причем, как весьма специфичные, характеризующиеся: 1) особым составом сведений; 2) специальными процедурами их получения и 3) ограниченным составом субъектов, которые могли их собирать, обрабатывать и хранить. Впрочем, сейчас содержание этих отношений ограничено лишь деятельностью кадастровых инженеров и их саморегулируемых организаций. При этом характер всех этих компонентов кадастровых отношений (особенно их учетной составляющей) сравнительно универсален по отношению к различным видам недвижимости (земельные участки, сооружения, здания, помещения в них и т. п.).

3. Достаточно ли оснований говорить о постепенном формировании новой отрасли (подотрасли) в законодательстве — кадастрового (регистрационного) права?

С одной стороны, регулирование регистрации прав на недвижимость уже почти четверть века рассматривается как ключевой элемент системы частного права — именно такая регистрация защищает права частных лиц-участников гражданского

<sup>1</sup> Герман И.Е. Земельные дела в западноевропейских государствах. М., 1913. С. 67.

<sup>2</sup> Магазинщиков Т.П. Теоретические основы государственного земельного кадастра: учебное пособие. Львов, 1977. С. 424.

<sup>3</sup> Хлыстун В.Н. Нужен ли стране земельный кадастр? // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2010. № 7. С. 34–36.

оборота недвижимости. С другой — кадастр всегда имел своей целью обеспечение нужд государства (в первую очередь — налогообложение).

Объединение регистрации прав и кадастрового учета, вполне объяснимое и логичное по технологии соответствующих действий и их взаимозависимости<sup>1</sup>, тем не менее, привело к интеграции в одном законе норм как преимущественно частного, так и публично-правового характера. И эту специфичную сферу законодательного регулирования вряд ли можно однозначно отнести к гражданско- или публично-правовой. Поэтому вполне уместно говорить о постепенном формировании института кадастровых (регистрационных, реестровых) правоотношений (или даже — соответствующего права). Но вот как позиционировать его исследования в новой номенклатуре научных специальностей, неясно.

---

<sup>1</sup> Варламов А.А., Гальченко С.А., Антропов Д.В. Проблемы развития современных российских кадастровых систем в сфере недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6 (189). С. 42–52; Липски С.А. Новый этап законодательного регулирования регистрации сделок с недвижимостью и прав на нее и некоторые аспекты участия в этом нотариусов // Нотариус, 2016. № 1. С. 25–28; Современные проблемы и актуальные направления развития землеустройства и кадастров: монография / Под ред. С.В. Богомазова, А.И. Чурсина, А.А. Галиуллина. Пенза: РИО ПГАУ, 2019. С. 185 и др.

## **ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОРОДАХ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

*Лисина Н.Л., доктор юридических наук,  
заведующая кафедрой трудового, экологического права  
и гражданского процесса юридического института  
Кемеровского государственного университета*

Одной из главных проблем современного мира является охрана окружающей среды в городах. Процессы урбанизации, происходящие за последние десятилетия в нашей стране, привели к отдалению населения от естественной природы, усложнению социально-экономических, экологических, транспортных, инженерных проблем, увеличению концентрации населения, обслуживающего определенные сферы развития городов, возрастанию территориальных потребностей городов. Как следствие, усиливается нагрузка на окружающую среду и ее отдельные компоненты. От состояния окружающей среды во многом зависит состояние здоровья населения.

В достижении национальных задач повышения качества окружающей среды, сокращения городов с неблагоприятной окружающей средой, улучшения показателей по качеству атмосферного воздуха, вод и почвы, — в достижении всех этих задач ведущую роль играет право, содержащее экологические требования, направленные на обеспечение благоприятной окружающей среды.

Состояние правовой охраны в современный период во многом имеет историческую обусловленность. Человек всегда старался решать возникающие проблемы окружающей его среды в городах, однако приоритет решения экономических и социальных задач развития городов привели к недостаточности эколого-правовых мер, в том числе предупредительного характера. Правовое регулирование отношений по охране окружающей среды в городах, как правило, осуществлялось через санитарно-правовые меры охраны здоровья населения, правовое регулирование градостроительной деятельности, а также через правовые меры охраны отдельных компонентов природной среды. Отсюда правовое регулирование охраны окружающей среды в городах характеризуется множественностью нормативных правовых ак-

тов, относящихся к различным отраслям законодательства, недостаточностью комплексных правовых мер, направленных на предупреждение и снижение негативного воздействия на окружающую среду в городах; отсутствием правовых требований об учете состояния окружающей среды и состояния здоровья населения в городах; недостаточный учет климатических, ландшафтных, историко-культурных и иных особенностей территории на различных стадиях хозяйственной и иной деятельности, в том числе при принятии управленческих решений о социально-экономическом развитии городов.

Анализ действующего законодательства, регулирующего отношения по охране окружающей среды в городах показывает, что правовые нормы зачастую бланкетны, недостаточно детализированы и систематизированы. Политика экологического развития городов не имеет должного правового обеспечения, а имеющиеся стратегические документы социально-экономического и пространственного развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях не предлагают моделей решения экологических проблем в городах.

Для повышения качества жизни человека и сбалансированного развития городов по экологическим, социальным и экономическим параметрам, необходима выработка базовых подходов к правовой охране окружающей среды в городах, основанных на представлении об окружающей среде в городе как единой природно-социальной системе, одновременно состоящей из природной и социально-антропогенной сред; видоизменной, переделанной под нужды (социально-экономические, культурные, рекреационные, бытовые и др.) людей (населения) окружающей природной среде, одновременно рассматриваемой как совокупность условий жизни и деятельности человека в ней, состояние которой определяют, наряду с другими (социальными, культурными, политическими, экономическими, идеологическими), природные факторы. Соответственно, многообразны объекты охраны, включающие окружающую среду, ее элементы (компоненты) и человека, его жизнь и здоровье, законные интересы, обусловленные потребностями реализации человеческого потенциала в комфортной окружающей среде.

Полагаем, что единые подходы к правовой охране окружающей среды в городах должны найти отражение в концепции экологического развития городов, включающей следующие положения:



1. Признание государственного (муниципального) планирования экологического развития городов в качестве самостоятельного вида стратегического планирования в Российской Федерации на всех уровнях (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), учитываемого при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в городах, определяющего приоритетные экологические проблемы конкретных городов.

2. Обеспечение правовой охраны окружающей среды в городах на основе преимущественно комплексного подхода, учитывающего особенности конкретного города: состояние окружающей среды (нагрузка на окружающую среду, в том числе в совокупности по физическим, химическим, биологическим показателям, по компонентам природной среды, источникам негативного воздействия; накопленный вред окружающей среде и иные экологические факторы), состояние здоровья населения (трудоспособного и нетрудоспособного населения; населения по возрастным группам) и уровень его образования, тип города и численность населения, специализация города (преобладающие отрасли экономики, науки, техники; наличие уникальных памятников архитектуры, истории, культуры и т.п.), природно-географические факторы (температура окружающей среды, наличие водных объектов, количество солнечных или дождливых дней, наиболее распространенные природные явления, в том числе прогнозируемые, сейсмическая активность территории, зоны подтопления и проч.), градостроительные факторы (характер и параметры существующей застройки, характеристики объектов капитального строительства, преобладающих в городе, развитие системы мест общего пользования, уличной и дорожной сети и т.п.).

Такой подход не исключает пообъектные меры правовой охраны окружающей среды в городах, которые направлены на охрану и улучшение состояния земель и почв, городских лесов и иных зеленых насаждений, атмосферного воздуха, водных объектов.

3. Эффективная реализация государственного (муниципального) планирования экологического развития городов невозможна без гармонизации законодательства (об охране окружающей среды, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о градостроительной деятельности, земельного и иного) в части требований к содержанию документов террито-

риального планирования и градостроительного зонирования, соотношения экологического, санитарного и градостроительного нормирования, осуществления государственного и иного контроля (надзора) и проч.

4. Снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду в городах не может быть обеспечено исключительно правовыми мерами. Проблема охраны окружающей среды в городах решается и иными средствами: организационными, экономическими, политическими, воспитательными, просветительскими и др., при участии специалистов различных отраслей научных знаний.

В связи с этим в стратегических документах социально-экономического, пространственного и экологического развития требуют решения вопросы совершенствования системы расселения (так называемой «деурбанизации»), способствующие снижению антропогенной нагрузки на окружающую среду в городах и прекращению их разрастания вследствие оттока городского населения на прилегающие к городам территории. Деурбанизацию следует признать важным ориентиром государственной политики в нашей стране при необходимом участии в ее реализации органов местного самоуправления.

Решение задач снижения антропогенной нагрузки на окружающую среду в городах за счет совершенствования системы расселения и социально-экономического развития прилегающих к городу территорий невозможно без гибкой системы стимулирования оттока населения из городов и развития социальной, транспортной, экономической и иной инфраструктур, обеспечивающих, в конечном итоге, благоприятную окружающую среду, в том числе комфортные условия жизни населения. Соответствующие меры стимулирования процесса деурбанизации должны найти отражение в земельном законодательстве, законодательстве о налогах и сборах, об энерго-, тепло- и газоснабжении, транспортной деятельности и проч.

Указанные положения могут служить основой не только для совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики, но и для дальнейших теоретико-правовых исследований вопросов охраны окружающей среды в городах.

# ВЛИЯНИЕ ЧЕТВЕРТОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ РЕВОЛЮЦИИ НА СФЕРУ КОМФОРТНОЙ СРЕДЫ ПРОЖИВАНИЯ ГРАЖДАН В ПРОМЫШЛЕННЫХ РЕГИОНАХ

*Листопад О.Ф., старший преподаватель кафедры земельного,  
градостроительного и экологического права Уральского  
государственного юридического университета  
имени В.Ф. Яковлева*

Комфортное проживание граждан в соответствии с законодательством в РФ параметрировано, Распоряжением Правительства РФ от 23.03.2019 № 510-р утверждены индикаторы для расчета индекса качества городской среды.

Однако данный документ не учитывает благоприятность компонентов природной среды, которые входят в понятие окружающей среды; последняя, в свою очередь, и является городской средой, предназначенной для проживания граждан.

Одним из маркеров комфортности проживания граждан в городах является качество атмосферного воздуха, жизненно важного для человека компонента окружающей среды.

Однако в промышленных регионах уровень загрязнения воздуха остается высоким, или повышенным.

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной в Указе Президента РФ от 19.04.2017 № 176, отмечается: «Воздух на территориях, где проживает 74 процента населения страны, продолжает подвергаться негативному воздействию, одним из источников которых являются объекты промышленности. Неблагоприятная окружающая среда является причиной ухудшения здоровья и повышения смертности населения.»

Данные фактические обстоятельства в сфере экологической обстановки в населенных пунктах, существующие уже на протяжении нескольких десятилетий, препятствуют реализации национальных проектов<sup>1</sup>, принятых в целях улучшения качества

<sup>1</sup> Национальный проект «Здравоохранение» нацелен на снижение смертности населения; национальный проект «Демография» выполняет функцию по увеличению ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет; национальный проект «Жилье и городская среда» имеет целью снижение количества городов с неблагоприятной средой в два раза; национальный проект «Экология», в рамках которого работает федеральный проект «Чистый воздух».

окружающей среды, в том числе и для повышения индекса человеческого развития и обеспечения комфортной среды проживания граждан.

С 1994 года формируемая модель устойчивого развития призвана обеспечить баланс между экологическими и экономическими интересами общества. На первый взгляд модель устойчивого развития способствует образованию комфортной среды проживания и качеству атмосферного воздуха. Однако до настоящего времени во многих регионах страны не удается достичь благоприятной окружающей среды.

В условиях реализации концепции «зеленой экономики» возникли основания ужесточить требования к промышленным предприятиям, применение которых становится возможным благодаря цифровой трансформации в рамках «Индустрии 4.0».

В настоящее время идет третий этап цифровой революции, начавшейся во второй половине XX века. Основными чертами данного этапа стали: развитие информационно-коммуникационных технологий, автоматизация и роботизация в производстве.

Характерные черты «Индустрии 4.0» — это полностью автоматизированные производства, управление процессами осуществляется в режиме реального времени и с анализом внешних условий, которые всегда находятся в динамике. Ключевой технологией программы «Индустрия 4.0» считается интернет вещей, т.е. такая объединенная единой компьютерной сетью система, с подключенными к ней промышленными объектами, из которых в данную сеть поступает, обрабатывается и передается информация в режиме реального времени, с возможностью удаленного управления; в настоящее время уже существует понятие «интернет всего», который придет на смену промышленному интернету вещей.

В связи с изменением технологий к промышленной безопасности производственных организаций предъявляются новые экологические требования. На объектах I категории стационарные источники выбросов загрязняющих веществ должны быть оснащены:

- во-первых, автоматическими средствами измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ;
- во-вторых, техническими средствами фиксации передачи информации о показателях выбросов в государственный

реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

- в-третьих, программным обеспечением.
- Процессы внедрения новых технологий регулируются нормативными актами: правила создания и эксплуатации системы автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.03.2019 № 262. Требования к автоматическим средствам измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ, а также к техническим средствам фиксации и передачи информации о показателях выбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.03.2019 № 263.

При этом проф. Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Шпаковский<sup>1</sup> указывают на факт того, что появляется новый термин «цифровая безопасность». Большие данные, промышленный интернет вещей — данные цифровые инструменты, обеспечивая экологическую безопасность, не могут на современном этапе гарантировать отсутствие возможной утечки информации из данной единой системы.

Промышленный интернет вещей не только упрощает контроль технологического оборудования, но и осуществляет сбор информации и отправляет в единое хранилище данных в режиме реального времени; они используются средствами умной аналитики для осуществления прогнозов, оптимизации технологических режимов. Данная работа осуществляется в системе больших данных; размер и обработка информации больших данных превышает возможности обычных программных средств для сбора, хранения, управления и анализа. Программное обеспечение реестра, которое передает данные в систему единого хранения в соответствии с законодательством, должно сохранять результаты измерений в течение не менее 1 года, а осуществляющее прием — в течение не менее 7 лет.

Актуальна данная единая автоматизированная система будет тогда, когда начнет работать на всех промышленных предприя-

---

<sup>1</sup> Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологические и энергетические проблемы четвертой промышленной революции: правовые аспекты // Lex Russica. 2019. № 10. С. 53–62.

тиях города. Ценность единой аналитической системы для промышленных предприятий также состоит в том, что она может произвести анализ химических веществ и определить источник выбросов в режиме реального времени. При загрязнении воздуха есть не так много специалистов, которые могут из смеси газов в воздухе вычислить показатели выбросов с учетом уже произошедших реакций (под воздействием кислорода, солнечных лучей, а также с учетом розы ветров) и установить, какое предприятие осуществило выброс. Также важно время, когда проводится проверка. Если жители утром жалуются на гарь в воздухе в ночное время, то к приезду инспекторов выбросы могут уже развеяться, и достоверно определить, что именно это были выбросы, и с какого источника, не всегда получается — быстро искажается первоначальная картина.

В связи с этим представляется необходимым модернизировать в формат цифровой подачи всю систему контроля воздуха, которая должна состоять из нескольких частей, в первую очередь это стационарные посты Росгидромета. Их нужно подключать в единую информационную систему мониторинга качества атмосферного воздуха. Должны устанавливаться станции более облегченные, дешевле по стоимости, в сравнении со станциями Росгидромета, также необходима их установка в большом количестве по периметру санитарно-защитной зоны, на расчетных точках, в спальнях районах населенного пункта; главная их цель — это связь с единой системой. Они работают сигнально, по результатам их измерений нельзя привлечь к ответственности. В случае сигнала о выбросах, поступившего с такой станции, направляется мобильная сертифицированная лаборатория, аналитический центр, который проводит сертифицированный анализ. Число постов и их размещение определяется с учетом численности населения, площади населенного пункта и рельефа местности, а также развития промышленности, сети магистралей с интенсивным транспортным движением и их расположением по территории города, рассредоточенности мест города и курортных зон. Число стационарных постов в зависимости от численности населения устанавливается, необходимо иметь не менее чем 1 пост на < 50 тыс. жителей.

Такая автоматическая система сегодня работает в Казани, Москве, Челябинске в режиме реального времени, станции подключены к единой системе.

Оснащение автоматическими средствами измерения промышленных предприятий с категорией II и III не предусмотрено.

Статья 17 Федерального закона № 7-ФЗ предусматривает возможность осуществления государственной поддержки по отношению к деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и проведению иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду. Статья 67 Налогового кодекса РФ устанавливает порядок и условия предоставления инвестиционного налогового кредита.

При решении задачи развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды необходимо использовать обеспечение широкого применения государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий.

Таким образом, на данном этапе создание «умного предприятия» и внедрение технологий «Индустрии 4.0» является единственным эффективным инструментом достижения высокого уровня качества окружающей среды и целей устойчивого развития в сфере охраны окружающей среды, комфортной среды проживания граждан. Информация о состоянии окружающей среды становится открытой и прозрачной. Фиксируется концентрация вредных веществ на точках выбросов и сбросов предприятий-загрязнителей, и эти данные передаются в контролирующий орган.

Применяя цифровые технологии, обеспечивается экологическая безопасность, являющаяся составным элементом в кластере национальной безопасности. При этом вопрос национальной безопасности в сфере экологии подлежит дополнительному изучению.

# РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ В ГЕОПАРКАХ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ, КИТАЯ И ИСПАНИИ

*Лунева Е.В., кандидат юридических наук, доцент кафедры  
экологического, трудового права и гражданского процесса  
Казанского (Приволжского) федерального университета*

В 2015 году были утверждены новый устав международной программы по геонаукам и геопаркам и руководящие принципы деятельности глобальных геопарков ЮНЕСКО, определившие новую категорию объектов ЮНЕСКО — глобальные геопарки ЮНЕСКО<sup>1</sup>. С этого момента началось развитие и сохранение геологического наследия международного значения на основе глобальных геопарков ЮНЕСКО как механизма международного сотрудничества<sup>2</sup>.

Применительно к глобальным геопаркам ЮНЕСКО нормативно закреплены понятие, значение, критерии и требования к географической представленности, оценка геонаследия, процедура присвоения особого статуса, процедура и срок повторной аттестации и другие положения, в том числе содержащие отсылки к национальному законодательству<sup>3</sup>. Получается, что на мировом уровне разработана целостная концепция геопарков как форм рационального использования объектов геологического наследия международного значения.

В России использован узкий подход к правовой охране природы. Он сконцентрирован на охране биологического<sup>4</sup>, реже

<sup>1</sup> Акты Генеральной конференции, 38-я сессия, Париж, 3–18 ноября 2015 г. Том 1: Резолюции. С. 36 [Электронный документ]. URL: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243325\\_rus/PDF/243325rus.pdf.multi](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243325_rus/PDF/243325rus.pdf.multi)

<sup>2</sup> Ст. 1 части В «Глобальные геопарки ЮНЕСКО» Устава Международной программы по геонаукам и геопаркам от 17.11.2015; п. 2.1, 2.2 Руководящих принципов работы глобальных геопарков ЮНЕСКО от 17.11.2015 [Электронный документ]. URL: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/IGGP\\_UGG\\_Statutes\\_Guidelines\\_RU.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/IGGP_UGG_Statutes_Guidelines_RU.pdf)

<sup>3</sup> Руководящие принципы работы глобальных геопарков ЮНЕСКО.

<sup>4</sup> См., напр.: Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 г.; Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 г.; преамбула, ст. 1, 3, 35, 40 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; ст. 2, п. «а» ст. 7 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».



ландшафтного разнообразия<sup>1</sup>. Практически не развиты нормы об обеспечении геологического разнообразия. Единственное на федеральном уровне упоминание о сохранении и восстановлении георазнообразия встречается в концепции развития аграрной науки и научного обеспечения АПК России до 2025 года.

Законодательства о недрах, фрагментарно регулирующего охрану и использование особо охраняемых геологических объектов, не достаточно для сохранения и рационального использования геологического разнообразия России. В законе РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» содержится крайне мало специальных положений, связанных с охраной редких и уникальных геологических объектов (п. 5 ст. 6, ст. 33).

Применительно к сохранению особо ценных геологических, минералогических и палеонтологических объектов Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» закрепляет всего две нормы: 1) наличие таких объектов является критерием создания особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ) (пп. «в» п. 1 ст. 2); 2) они определяют профиль заказника — палеонтологический или геологический (пп. «в», «д» п. 4 ст. 22). К сожалению, ни термина «особо охраняемые геологические объекты», ни особенностей их режима в рассматриваемом законе не установлено.

В федеральном законодательстве термин «геопарк» не используется. В результате возникла существенная региональная вариативность регулирования соответствующих отношений<sup>2</sup>. Нормативные правовые акты субъектов РФ в сфере развития геопарков представлены крайне неоднородно и фрагментарно, в основном связаны с созданием отдельных геопарков<sup>3</sup>.

Обратимся к законодательству стран с наибольшим количеством глобальных геопарков ЮНЕСКО. По данным сайта глобальной сети геопарков<sup>4</sup> по состоянию на 20 апреля 2022 года наибольшее число глобальных геопарков ЮНЕСКО создано и функционирует в Китае (41 геопарк), далее идет Испания (15 геопарков).

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности РФ; Прогноз научно-технологического развития РФ на период до 2030 года; Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г.

<sup>2</sup> Лунева Е.В. Организация геопарков в России и особенности их правового режима // Lex Russica. 2021. Т. 74. № 9. С. 37.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Global Geoparks Network. URL: <http://www.globalgeopark.org/aboutGGN/MemberList/index.htm>

В Китае закреплён широкий подход к правовой охране редких природных достопримечательностей, базирующийся не только на сохранении биотической, но и абиотической составляющей природы. Принято положение об управлении в области охраны геологического наследия от 04.05.1994<sup>1</sup>, которым введено легальное определение «геологическое наследие» (ст. 2). Предусмотрено создание ООПТ геологического наследия (глава 3) национального, провинциального и префектурного/окружного уровня (ст. 9), куда отнесены и геопарки (ст. 8).

В технических требованиях к подготовке плана национального геопарка от 15.07.2016 (ред. от 03.01.2019)<sup>2</sup> закреплены основные принципы планирования и разработки геопарка, требования к его границам, площади, функциональному зонированию, регистрации и учету геологического наследия, видам уровней его защиты, инфраструктуре, акциям по популяризации геологической науки, системе управления и другие положения. Разделение функциональных зон геопарка основывается на различиях в функциях землепользования, охране геологического наследия и туристической деятельности. Могут быть выделены следующие функциональные зоны: (1) охранные зоны геологического наследия (ООПТ, охранные зоны первого класса, охранные зоны второго класса и охранные зоны третьего класса); (2) природно-экологическая зона; (3) зона научно-популярного образования; (4) зона обслуживания туристов; (5) зона управления; (6) зона жилой застройки и другие.

Создание и функционирование геопарка также регламентировано документами регионального и муниципального уровней. Нормы в них в основном дублируются (например, правила о функциональных зонах), однако есть и особенности (размеры штрафов)<sup>3</sup>.

В Испании охрана и рациональное использование георазнообразия регулируется не самостоятельным нормативным правовым актом, как в Китае. Соответствующие положения включаются в нормативные правовые акты о сохранении биоразнообразия, ООПТ, сельских территориях.

<sup>1</sup> 《地质遗迹保护管理规定》地质矿产部令第21号 URL: <https://www.waizi.org.cn/doc/112738.html>

<sup>2</sup> 国土资发〔2016〕83号《国土资源部关于印发〈国家地质公园规划编制技术要求〉的通知》. URL: <http://www.globalgeopark.org.cn/news/notify/10438.htm>

<sup>3</sup> 延安市国家地质公园保护条例. URL: <http://policy.mofcom.gov.cn/claw/clawContent.shtml?id=91308>

В законе Испании о природном наследии и биоразнообразии<sup>1</sup> отражена необходимость сохранения и восстановления и биоразнообразия, и георазнообразия (пп. «b», «d» ст. 2). Закрепляется термин «георазнообразии» (п. 18 ст. 3). Слово «георазнообразии» используется в определении природных ресурсов (п. 30 ст. 3), выделяется геологическое наследие (п. 38 ст. 3).

В законе Испании об ООПТ<sup>2</sup> в перечне ООПТ «геопарк» не заявлен (ст. 2-5). В то же время четко просматривается необходимость сохранения абиотической составляющей природы. Предусмотрено создание геологических заповедников (п. 2 ст. 2). В определениях «национальные парки» (п. 1 ст. 3), «природные зоны национального интереса» (п. 1 ст. 4) имеются указания на выдающиеся геоморфологические образования.

Определение «геопарки» содержится в п. 19 ст. 3 закона Испании о природном наследии и биоразнообразии. Возможность получения ООПТ статуса глобального геопарка ЮНЕСКО предоставляет п. 4 ст. 1 закона Испании об ООПТ, согласно которому охрана ООПТ должна сочетаться с их оптимальным использованием в образовательных, научных, культурных, рекреационных, туристических или социально-экономических целях. Примером совпадения геопарка с ООПТ может служить глобальный геопарк ЮНЕСКО «Сьерра-Норте-де-Севилья», являющийся одним из крупнейших природных парков в Андалусии<sup>3</sup>.

Обеспечение георазнообразия заложено в нормах о развитии сельских территорий. В законе Испании об устойчивом развитии сельской среды<sup>4</sup> георазнообразии учитывается в экологическом планировании, признается необходимость защиты и устойчивого использования геологического, горнодобывающего наследия в качестве туристического ресурса (ст. 19). В сельских районах должны предусматриваться меры, направленные на использование геологических ресурсов для устойчивого развития при приоритете сохранения окружающей среды, ландшафта, природного и культурного наследия (п. «g» ст. 20).

<sup>1</sup>Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (redacción 31.12.2020). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490>

<sup>2</sup>Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9246>

<sup>3</sup>Sierra Norte de Sevilla UNESCO Global Geopark. URL: <http://www.globalgeopark.org/GeoparkMap/geoparks/Spain/12583.htm>

<sup>4</sup>Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (redacción 21.10.2009). URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21493>

Региональное законодательство Испании конкретизирует национальные положения о геопарках, вводит дополнительные правила, касающиеся критериев и процедуры их создания. Так, в Галисии установлен порядок подготовки предложения о декларации геопарка (ст. 78)<sup>1</sup>.

В российское законодательство нормы о геопарках могут быть интегрированы разными путями: (1) в качестве самостоятельной категории ООПТ с соответствующей дифференцированной системой правовых ограничений и запретов на всей территории геопарка (Китай); (2) путем придания национальным и региональным ООПТ дополнительного статуса геопарка (Испания); (3) как способ управления в области охраны и рационального использования сети ООПТ геологического и иного профиля. Можно закрепить еще более гибкий подход, установив вариативность перечисленных правовых моделей создания и функционирования геопарков.

---

<sup>1</sup> Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-13519>

# ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РАЗВИТИИ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*Маркелов Г.А., аспирант кафедры экологического  
и земельного права юридического факультета Московского  
государственного университета имени М.В. Ломоносова*

Практически весь XX век в России осуществлялось массовое строительство жилья, при этом для его размещения использовались преимущественно новые территории, в связи с чем проблем реконструкции и модернизации жилищного фонда не поднималось. В советский период действовала плановая экономическая система, в которой не было автономных, независимых от государства субъектов экономической деятельности, в связи с чем все решения о строительстве и развитии территорий фактически принимало государство.

Э.К. Трутнев отмечает, что в России той эпохи решения относительно проектирования и строительства носили не правовой, а административный и технологический характер, то есть государство само решало, какие объекты строительства возводить, где и за счет каких средств это делать. Для осуществления такого строительства требовалась своя технология градостроительного проектирования, которая не могла содержать правовой компоненты, и основывалась исключительно на документах административного и технологического характера — генеральных планах, проектах планировки<sup>1</sup>.

С распадом Советского Союза и переходом к рыночной экономике появилась необходимость в создании новой системы пространственного планирования, использования территорий в целях обеспечения свободной экономической деятельности частных лиц. В это же время начала назреть проблема нехватки жилья, вызванная обветшанием существующего жилого фонда, а также ростом городского населения.

<sup>1</sup> Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. С. 160.

Согласно исследованию АО «ДОМ.РФ» в современной России более 60% одно- и двухкомнатных квартир. При этом в подобных квартирах одна, или вообще единственная комната фактически является одновременно общим пространством для всех проживающих и жилой территорией для части семьи. По уровню обеспеченности комнатами Россия заметно отстает от других государств — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). По подсчетам ОЭСР, в России этот показатель составляет 0,9 комнаты на человека. В то время как в средний показатель в странах ОЭСР в два раза больше<sup>1</sup>.

Кроме того, согласно этому же исследованию, в России средняя обеспеченность жильем (в расчете по квадратным метрам) составляет 24 квадратных метра на человека. Данный показатель почти в два раза ниже, чем в странах Европы и США<sup>2</sup>.

Отсутствие правовых и экономических инструментов для решения жилищной проблемы стало стимулом для разработки новых правовых механизмов по вовлечению уже застроенных территорий в градостроительную деятельность.

В начале 2000-х годов в различных городах России получили широкое распространение инвестиционные контракты, которые заключались между органами публичной власти и частными инвесторами с целью осуществления строительства на застроенных территориях. Фактически органы власти, не прекращая ручного управления, получили возможность привлечения внебюджетных источников финансирования. Данное решение могло быть только временным и обусловлено оно было практически полным отсутствием в тот период базовых документов, регулирующих градостроительную деятельность. Разработка, принятие генеральных планов городов и правил землепользования и застройки требовали, во-первых, наличия квалифицированных специалистов, а во-вторых, достаточного количества времени для их разработки и утверждения.

Введение института зонирования Градостроительным кодексом Российской Федерации 1998 года<sup>3</sup> и Земельным кодексом

<sup>1</sup> См.: Стратегия развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 г. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/15909/> (дата обращения: 17.04.2022).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 № 73-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.04.2022).

Российской Федерации<sup>1</sup> заложило правовые основы для разработки комплексных правовых процедур преобразования застроенных территорий на основе градостроительных регламентов, утвержденных в составе правил землепользования и застройки.

К концу 2006 года начался новый цивилизованный этап развития застроенных территорий, который обеспечивал гарантии застройщиков, а также других правообладателей земельных участков. Он ознаменовался принятием Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>, вступившего в силу 1 января 2007 года; Градостроительный кодекс Российской Федерации РФ был дополнен статьями 46.1-46.3, посвященными процедурам развития застроенных территорий.

За четырнадцать лет современный институт развития застроенных территорий переживал изменения, которые касались и формы (первоначальная модель договора о развитии застроенной территории в 2016 году была расширена за счет появления договора о комплексном развитии территорий, при этом в дальнейшем обе модели были объединены общим понятием деятельности по комплексному и устойчивому развитию) и содержания — попытки гарантировать права инвесторов и привлечь интерес к реализации проектов комплексного развития территорий, а также обеспечить баланс частных и публичных интересов при непосредственной реализации таких проектов.

В конце 2020 года институт развития застроенных территорий подвергся существенной модернизации, был введен единый механизм развития территорий, применимый к смешанной застройке, четко определены цели комплексного развития территорий, а также прямо закреплено, что осуществление комплексного развития территорий осуществляется в соответствии

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.04.2022).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.04.2022).

с требованиями отраслевого законодательства, в особенности земельного.

Представляется, что заключение договора о комплексном развитии территорий не является юридическим фактом, порождающим возникновение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности; а вопросы возникновения и прекращения прав на земельные участки при комплексном развитии территорий регулируются земельным законодательством.

Вместе с тем, действующее земельное законодательство не описывает порядок предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов для строительства инфраструктурных объектов лицам, заключившим договор о комплексном развитии территорий.

Кроме того, существует проблема определения «смежных» земельных участков. Так, земельные участки, включаемые в границы территории комплексного развития территорий, должны быть смежными по отношению к одному или нескольким земельным участкам, принадлежащим правообладателям. Вместе с тем действующее законодательство не определяет подхода для определения «смежных» земельных участков.

Потенциально могут существовать несколько таких подходов. Первый подход может основываться на довольно очевидном выводе о наличии/отсутствии общей границы в пространстве. То есть те земельные участки, которые имеют общую границу, являются смежными, а те, которые такой границы не имеют — не являются.

Согласно второму подходу, земельные участки могут признаваться смежными в случаях, когда они расположены в границах следующих элементов планировочной структуры, установленных Приказом Минстроя России от 25.04.2017 № 738/пр:

- 1) квартал;
- 2) микрорайон;
- 3) район<sup>1</sup>.

Возможно существование и третьего, более экзотического подхода, при котором земельные участки могли бы признаваться смежными в случаях, когда они расположены в границах од-

---

<sup>1</sup> Приказ Минстроя России от 25.04.2017 № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры» (зарегистрировано в Минюсте России 26.05.2017 № 46850) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.04.2022).



ной территориальной единицы муниципального образования, на которое распространяется власть местного самоуправления.

Законодательство о комплексном развитии территорий включает в себя нормы земельного, градостроительного и иных отраслей права, при этом в силу его недавнего существенного изменения оно имеет некоторые проблемы правового регулирования.

Договор о комплексном развитии территорий — единственный способ оформления договоренностей девелоперов и органов публичной власти по распределению их обязанностей при создании инфраструктурных объектов.

Вместе с тем, как было установлено в ходе доклада, действующее законодательство характеризуется пробельностью, в связи с чем не до конца обеспечивает гарантии прав инвесторов, реализующих проекты о развитии застроенных территорий.

## **ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА В АРЕНДУ БЕЗ ПРОВЕДЕНИЯ ТОРГОВ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

*Медведев К.А., аспирант кафедры экологического  
и земельного права юридического факультета Московского  
государственного университета имени М.В. Ломоносова*

Большинство споров, возникающих из отношений по поводу предоставления земельного участка в аренду, связано с оспариванием действий уполномоченных органов. Это касается и предоставления в аренду участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, без проведения торгов. Судебная практика по данным вопросам не всегда является однородной, в том числе в части применения статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ), которая и регулирует непосредственно сам порядок предоставления в аренду земельного участка. Неоднородность и противоречивость судебной практики выражается в следующем.

Во-первых, несмотря на то, что предметом рассматриваемых правоотношений является земельный участок, суды нередко ссылаются на нормы гражданского законодательства, результатом чего является удовлетворение требований арендаторов о продлении договора аренды земельного участка на основании статей 610, 621 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). Данные положения ГК РФ предусматривают преимущественное право добросовестного арендатора на заключение договора аренды без проведения торгов. Так, например, Арбитражный суд (далее — АС) Ростовской области согласился с доводом истца о том, что договор аренды был автоматически продлен на неопределенный срок также на основании положений ГК РФ: «В течение пяти лет обществом добросовестно и в полном объеме исполняются обязанности по внесению арендной платы за пользование земельным участком. В соответствии с положениями ГК РФ договор аренды возобновлен на неопределенный срок». Схожая правовая позиция содержится и в решении суда по делу №А60-51745/2017. Суд, удовлетворяя заявленные требования, в мотивировочной части решения указал на то, что «в регулировании земельных отношений должны гар-

монично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства».

Представляется, что в вопросах регулирования имущественных отношений, объектом которых выступают земельные участки, нормы законодательства о земле имеют приоритет над нормами гражданского законодательства. Нельзя не согласиться с позицией АС Центрального округа, который совершенно справедливо отметил, что ввиду приоритета норм земельного законодательства над нормами гражданского законодательства, «положения статей 620,621 ГК РФ с 1 марта 2015 года не применяются к отношениям, которые регламентируются земельным законодательством»<sup>1</sup>.

Во-вторых, согласно действующему законодательству, для реализации права на продление договора аренды земельного участка для завершения строительства необходимо соблюдение совокупности условий, установленных пунктами 4 и 5 статьи 39.6 ЗК РФ, однако в практике встречаются примеры, когда суды удовлетворяют требования арендаторов о продлении договора аренды в отсутствии совокупности вышеуказанных условий. Так, суд<sup>2</sup> обязал Департамент имущественных отношений однократно продлить договор аренды земельного участка без проведения торгов на основании подпункта 10 пункта 2 и 4 статьи 39.6 ЗК РФ, несмотря на то, что на участке отсутствовал объект незавершенного строительства. Суд посчитал достаточным основанием для однократного продления договора аренды принятия заявителем всех необходимых мер для надлежащего исполнения по договору. С позицией нижестоящей инстанции согласился и Верховный суд<sup>3</sup>, который отметил, что действия Общества подлежат оценке на предмет добросовестности. Однако спустя год, Верховный суд при рассмотрении схожего дела основывался на прямо противоположной позиции<sup>4</sup>. Таким образом несмотря на то, что чаще всего суды нижестоящих инстанций придерживаются позиции, согласно которой наличие совокупности является императивным условием для продления

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 16.10.2019 № Ф10-4804/2019 по делу №А64-6041/2018.

<sup>2</sup> Решение Арбитражного суда Тюменской области от 19.10.2016 по делу № А70-9966/2016.

<sup>3</sup> Определение Верховного суда Российской Федерации от 08.02.2017 по делу № 304-ЭС16-6168.

<sup>4</sup> Определение Верховного суда Российской Федерации от 18.12.2017 по делу № 304-КГ17-9125.

договора аренды земельного участка<sup>1</sup>, позиция Высшей судебной инстанции<sup>2</sup>, допускающая оценку действий сторон на предмет добросовестности при определенных фактических обстоятельствах позволяет судам делать исключения из правила о совокупности условий, хотя в законе прямо сказано иное. Здесь представляется разумным согласиться с мнением АС Поволжского округа, согласно которому ссылка на добросовестность «вводит дополнительный критерий для предоставления земельного участка без проведения торгов», что явно противоречит действующему законодательству.

В-третьих, как установлено действующим законодательством, подпункта 10 пункта 2 и пункта 5 статьи 39.6 ЗК РФ в совокупности являются частным основанием для однократного продления земельного участка без проведения торгов. Ключевое условие здесь — наличие объекта незавершенного строительства на земельном участке. Между тем, в судебной практике до сих пор не сложилось единого мнения относительно вопроса, обязательно ли наличие сведений о данном объекте в Едином государственном реестре недвижимости (далее — ЕГРН) для однократного продления договора аренды земельного участка без проведения торгов. Ярким примером может послужить дело № А41-27734/16. Заявитель, обосновывая свое право на однократное продление договора аренды без проведения торгов, ссылался на то, что на земельном участке находился объект незавершенного строительства. Однако уполномоченные органы отказали в продлении договора аренды земельного участка без проведения торгов, указав, что Обществом не были представлены документы, подтверждающие государственную регистрацию права собственности на данный объект<sup>3</sup>. Суд первой инстанции согласился с доводами ответчика и указал на то, что по смыслу ст. 219 ГК РФ, «право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации». Суд апелляционной инстанции отменил реше-

<sup>1</sup> Решение Батайского городского суда от 08.10.2018; Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 03.05.2018 по делу № А32-29267/2017; Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 27.08.2018 по делу № А56-36390/2018.

<sup>2</sup> Определение Верховного суда Российской Федерации от 18.12.2018 по делу № 304-КГ17-9125.

<sup>3</sup> Решение Арбитражного суда Московской области от 12.10. 2017 по делу № А41-27734/16.

ние нижестоящего суда, отметив, что обязательность наличия регистрации права собственности на объект незавершенного строительства «лишено какого-либо смысла и, по сути, может быть отнесено к излишним административным барьерам»<sup>1</sup>. Суд кассационной инстанции согласился с позицией суда первой инстанции<sup>2</sup>. Верховный суд РФ в свою очередь оставил в силе решение суда апелляционной инстанции, указав на то, что «само по себе отсутствие государственной регистрации права собственности на объект незавершенного строительства не может являться основанием для отказа в его предоставлении заявителю в аренду сроком на 3 года однократно без проведения торгов для завершения строительства»<sup>3</sup>. Стоит отметить, что в предыдущих своих определениях<sup>4</sup> Верховный суд неоднократно отстаивал противоположную позицию<sup>5</sup>. Подобная противоречивость также провоцирует неоднородность судебной практики судов нижестоящих инстанций. Часть из них руководствуется ранее сформированной позицией Верховного Суда РФ<sup>6</sup>, согласно которой, если заявитель не представил доказательств государственной регистрации права собственности на объект незавершенного строительства, у него отсутствует право на предоставление ему в аренду земельного участка без проведения торгов по основаниям, предусмотренным статьей 39.6 ЗК РФ<sup>7</sup>. Иные ссылаются на противоположную позицию высшей инстанции<sup>8</sup>,

<sup>1</sup> Постановление Десятого Арбитражного апелляционного суда от 02.12.2016 по делу № А41-27734/16.

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27.02.2017 по делу № А41-27734/16.

<sup>3</sup> Определение Верховного суда Российской Федерации от 28.07.2017 по делу № 305-ЭС17-7338.

<sup>4</sup> Определения Верховного суда Российской Федерации от 28.04.2016 по делу № 305-ЭС16-1050; от 02.09.2016 по делу № 307-ЭС16-10541; от 24.01.2017 по делу № 309-КГ16-17873.

<sup>5</sup> Определение Верховного суда Российской Федерации от 06.02.2017 по делу № 301-ЭС16-20265 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.04.2016 № 305-ЭС16-1050, от 02.09.2016 № 307-ЭС16-10541, от 24.01.2017 № 309-КГ16-17873, от 06.02.2017 № 301-ЭС16-20265 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Решение Арбитражного суда Московской области от 05.04.2017 по делу № А41-7940/17; Решение Арбитражного суда Приморского края от 04.06.2018 по делу № А51-22533/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 31.07.2019 № Ф06-49456/2019 по делу № А65-30150/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25.06.2020 № Ф08-3924/2020 по делу № А32-14968/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

в соответствии с которой отсутствие сведений о государственной регистрации объекта незавершенного строительства не является основанием для отказа в предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов по основаниям, предусмотренным совокупностью подпункта 10 пункта 2 и пункта 5 статьи 39.6 ЗК РФ.

Очевидно, что подобное противоречивое толкование применения положений ЗК РФ в дальнейшем, будет вызывать трудности, как для застройщика, так и для арендодателя. Наиболее правильным представляется придерживаться подхода, согласно которому право собственности на объект незавершенного строительства должно быть зарегистрировано в ЕГРН для заключения договора аренды без проведения торгов, так как в пункте 5 статьи 39.6. ЗК РФ прямо указано, что однократное продление договора аренды земельного участка без проведения торгов допускается только в случае, если заявитель является собственником объекта незавершенного строительства. А в соответствии со статьей 219 ГК РФ, право собственности на вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации.

## РОЛЬ НОРМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С СОЗДАНИЕМ ИСКУССТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

*Мельников Н.Н., доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, заведующий кафедрой гражданского права Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева*

Правовое регулирование отношений, связанных с созданием и эксплуатацией искусственных земельных участков, осуществляется Федеральным законом от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон № 246-ФЗ), другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами РФ.

Создание искусственных земельных участков осуществляется на водных объектах и представляет собой комплекс мероприятий, предполагающих воздействие на окружающую природную среду. В литературе справедливо обращалось внимание на то, что решения органов публичной власти в градостроительной сфере необходимо направлять на обеспечение экологически безопасного использования окружающей среды и создания благоприятных условий для жизни населения<sup>2</sup>. Ряд авторов обоснованно указывали на необходимость использования цифровых технологий для решения экологических проблем<sup>3</sup>, которые свойственны отношениям в сфере возведения искусственных земельных участков. К числу недостатков Закона № 246-ФЗ можно отнести то обстоятельство, что межотраслевые связи, позволяющие оперативно применять эколого-правовые нормы к регулированию отношений, связанных с возведением искусственных

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (часть I). Ст. 4594.

<sup>2</sup> Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О предоставлении земельных участков при комплексном развитии территории по инициативе правообладателей // Закон. 2021. № 11.

<sup>3</sup> Власенко В.Н., Ширококов А.С. Цифровизация государственного экологического управления: правовые аспекты // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25. № 2.

земельных участков, проработаны в данном Законе нечетко. Так, согласно статье 3 Закона № 246-ФЗ искусственный земельный участок создается путем намыва или отсыпки грунта. Аналогичная технология используется при проведении берегоукрепительных, дноукрепительных работ и создании гидротехнических сооружений. К сожалению, положения Закона № 246-ФЗ не позволяют разграничить искусственные земельные участки и иные участки суши, возникающие в результате намывных и иных схожих с ними строительных работ, которые могут оказывать существенное влияние на состояние окружающей среды. Так, при рассмотрении одного из судебных дел (постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.05.2015 № 15АП-5295/15) установлено, что в охранной зоне озера в результате строительных работ, включавших дноуглубительные гидромеханизированные работы и намыв грунта, появился участок суши, при этом водное зеркало озера уменьшилось с 67,15 га до 22,98 га. На основе данного участка суши и другого (ранее существовавшего) земельного участка (природного объекта) был сформирован земельный участок и предоставлен в аренду для строительства многоквартирных домов. По мнению прокурора, возникший в результате строительных работ участок суши представляет собой искусственный земельный участок, но при осуществлении строительства не были соблюдены положения Закона № 246-ФЗ в части получения разрешения на проведение работ и ввода в эксплуатацию искусственного земельного участка; в связи с данными обстоятельствами прокурором был заявлен иск о признании договора аренды недействительным. Отказывая в удовлетворении иска, суд пришел к выводу о том, что появившийся в результате отсыпки берега земельный участок не является искусственно созданным земельным участком, в связи с чем Закон № 246-ФЗ к спорным отношениям не применим.

В такой ситуации открытыми остаются вопросы о том, к предмету регулирования какого нормативного акта следует отнести отношения по осуществлению намывных работ, в результате которых возник спорный участок; в случае, если данный участок не является искусственным земельным участком, каков его статус и каким образом при проведении аналогичных работ будет обеспечиваться экологическая безопасность. Получить ответы на эти вопросы положения Закона № 246-ФЗ не позволяют.



Основанием для проведения работ по сооружению искусственного земельного участка является разрешение на создание участка. Порядок выдачи разрешения регулируется ст. 4 и 5 Закона № 246-ФЗ, предусматривающими обязанность подготовки инициатором<sup>1</sup> создания участка проекта разрешения, требования к содержанию которого установлены в ч. 3 ст. 4 Закона.

В проекте предусматривается планируемое использование искусственного земельного участка и его предполагаемое целевое назначение. Обязательным приложением к проекту разрешения является схема размещения искусственного земельного участка на водном объекте и обоснование его создания. Под обоснованием создания искусственного земельного участка понимается технико-экономическое обоснование, которое представляет собой архитектурно-планировочный документ, разрабатываемый для вновь создаваемых объектов капитального строительства. В литературе отмечалось, что технико-экономическое обоснование является основным проектным документом, содержащим технологические, объемно-планировочные, конструктивные, природоохранные решения и оценивающим экологические, санитарно-эпидемиологические, эксплуатационные и иные последствия возведения объекта<sup>2</sup>. Разработка технико-экономического обоснования производится на основании изыскательских работ, в ходе которых изучаются природные условия района, возможности использования строительных материалов, транспортного сообщения и др.

Схема размещения искусственного земельного участка на водном объекте и обоснование его создания разрабатываются инициаторами возведения участка. Федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления осуществляют подготовку указанных документов в соответствии с Федеральным законом от 21.06.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Согласно ст. 4 Закона № 246-ФЗ инициаторами возведения искусственного земельного участка могут выступать федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, физические лица и юридические лица.

<sup>2</sup> Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Управление проектами: учебное пособие / Под общ. ред. И.И. Мазура. 2-е изд. М.: Омега-Л, 2004. С. 59.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. I). Ст. 3105.

Согласно ст. 4 Закона № 246-ФЗ проект разрешения на создание искусственного земельного участка подлежит согласованию с федеральными, региональными и местными органами власти, но в Законе отсутствуют специальные правила, которыми призваны руководствоваться указанные органы, а положения и административные регламенты, определяющие их полномочия, носят общий характер и не учитывают специфику отношений, связанных с созданием искусственных земельных участков. К сожалению, Закон № 246-ФЗ не содержит положений, регламентирующих охрану окружающей природной среды и устанавливающих эколого-правовые ограничения на создание искусственных земельных участков, поэтому соответствующим уполномоченным органам при рассмотрении проекта разрешения необходимо учитывать ограничительные нормы, содержащиеся в иных актах.

При согласовании проекта разрешения на создание искусственного земельного участка могут возникнуть проблемы, вызванные несогласованностью норм Закона № 246-ФЗ и постановления Правительства РФ от 19.01.2000 № 44<sup>1</sup>, которым установлен ряд запретов на создание искусственных островов и иных сооружений во внутренних морских водах и в территориальном море РФ. Однако Закон № 246-ФЗ не допускает возможности регулирования порядка возведения искусственных земельных участков постановлением Правительства РФ. В частности, в соответствии с пунктами 6 и 12 вышеназванного постановления Правительства РФ от 19.01.2000 № 44, не допускается создание искусственных островов и сооружений в случае их несовместимости с требованиями защиты окружающей среды и природных ресурсов, в том числе в рыбохозяйственных заповедных зонах, при наличии негативного воздействия на водные биологические ресурсы и среду их обитания, а также если возведение указанных объектов производится в границах особо охраняемых природных территорий.

В качестве недостатка Закона № 246-ФЗ также следует назвать отсутствие в нем положений о необходимости указания в проекте разрешения на создание искусственного земельного участка сведений, позволяющих оценить предполагаемое влияние создаваемого искусственного земельного участка на экологию, а также сведений о мерах экологической безопасности.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 396.

Необходимо оговориться, что, согласно ст. 10 Закона № 246-ФЗ, проектная документация искусственного земельного участка должна предусматривать мероприятия по охране и предотвращению возможного причинения вреда окружающей среде, включая водные объекты, объекты животного и растительного мира; проектная документация искусственного земельного участка подлежит государственной экспертизе и государственной экологической экспертизе. Однако подготовка проектной документации осуществляется после согласования проекта разрешения, выдачи разрешения, проведении аукциона и заключения договора о создании искусственного земельного участка. Указанные процедуры требуют временных и материальных (возможно, бюджетных) затрат, в связи с чем возникает вопрос о рисках и последствиях выявления экспертами негативного влияния работ по сооружению участка на экологическую безопасность<sup>1</sup>. Кроме того, эксперты при выполнении исследования оказываются в сложной ситуации, поскольку на момент проведения экологической экспертизы инициатором создания участка и государственными органами проделан значительный объем работ. Данные факторы могут привести к вынесению необъективного и незаконного заключения, которое, в свою очередь, повлечет экологический ущерб и иные негативные последствия.

По сравнению с положениями Закона № 246-ФЗ отношения охраны окружающей среды значительно четче проработаны в постановлении Правительства РФ от 19.01.2000 № 44, согласно пункту 7 которого к запросу на создание искусственных островов и иных сооружений во внутренних морских водах и в территориальном море РФ должно прилагаться положительное заключение государственной экологической экспертизы, а также сведения о рыбохозяйственной ценности используемого водного объекта. В литературе правильно отмечалось, что сохранение и защиту экологического равновесия необходимо обеспечивать

<sup>1</sup> В литературе отмечалось, что создание искусственных земельных участков нередко приводит к негативным влияниям на окружающую природную среду. Например, прерывание искусственным земельным участком вдольберегового потока наносов может повлечь низовые размывы берега и пляжа на смежных участках берегов. Попадающие в зону влияния искусственных островов морские пляжи могут потерять свое рекреационное значение, а на акваториях искусственных островов возможно загрязнение морской воды. Подробнее об этом см.: *Макаров К.Н.* Искусственные островные сооружения на черноморском побережье // Строительные материалы оборудование, технологии XXI века. 2008. № 2. С. 9.

посредством предупреждения экологического вреда<sup>1</sup>. К сожалению, в числе принципов охраны окружающей среды, предусмотренных в ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup>, принцип предупреждения экологического вреда не указан. Требования о необходимости предупреждения загрязнения окружающей среды содержатся лишь в статье 36 Закона № 7-ФЗ, и должны соблюдаться при проектировании зданий строений и сооружений. Вместе с тем, статья 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» устанавливает презумпцию экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, и обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Исходя из данных норм, оценка воздействия создания искусственного земельного участка на окружающую природную среду должна содержаться в проекте разрешения на создание участка, и исследоваться уполномоченными органами в рамках административно-правовых процедур при проведении согласований проекта и выдаче разрешения на создание искусственного земельного участка. Соответствующие положения рекомендуется внести в статьи 4 и 5 Закона № 246-ФЗ.

В заключение необходимо отметить, что развитие законодательства, регулирующего отношения в сфере осуществления на водных объектах строительных работ, в результате которых образуются различные участки суши, в том числе искусственные земельные участки, целесообразно направить на усиление роли Закона № 246-ФЗ как специального и межотраслевого нормативного акта, содержащего комплекс земельных, градостроительных и экологических положений, регламентирующих указанную сферу общественных отношений.

---

<sup>1</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник для высших учебных заведений // СПС «Гарант».

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

## ОТХОДЫ ЭЛЕКТРИЧЕСКОГО И ЭЛЕКТРОННОГО ОБОРУДОВАНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕКУЩЕГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

*Нагайцева Д.А., аспирант кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова*

Электрическое и электронное оборудование (далее — «ЭЭО») в последнее время стало важной частью жизни для большинства людей. Миллионы единиц ЭЭО ежегодно производятся, продаются и потребляются населением, а объемы продаж такого оборудования стремительно возрастают с каждым днем.

Для понимания актуальности данной темы важно учесть и то, что на рост объемов производства и потребления ЭЭО влияют такие факторы, как повышение уровня располагаемых доходов людей, ускорение темпов урбанизации и мобильности населения, продолжение процесса индустриализации, то есть все те процессы, которые характеризуют тенденции развития современного общества. В целом же, общий объем используемого в мире ЭЭО (без учета солнечных батарей) растет ежегодно на 2,5 млн т<sup>1</sup>.

По прогнозу Минэкономразвития РФ, к 2023 году расширение инвестиционного спроса определит высокие темпы роста отраслей машиностроения; в частности, производство компьютеров, электронных и оптических изделий возрастет на 20,8%, а производство электрического оборудования — на 5,8%<sup>2</sup>.

Однако после использования ЭЭО отправляется в утиль, что приводит к появлению огромных потоков отходов, называемых электронными отходами, или отходами электрического и электронного оборудования (далее — «ОЭЭО»).

Так, в 2019 году во всем мире было произведено 53,6 млн т ОЭЭО, то есть 7,3 кг в среднем на душу населения, что является рекордом за все время существования человечества. Кроме того,

<sup>1</sup> Форти В., Балде С. П., Кур Р., Бел Г. Глобальный мониторинг электронных отходов 2020: объем, потоки и потенциал циркуляционной экономики. Бонн; Женева; Вена: Университет ООН: Международный союз электросвязи и Международная ассоциация по твердым бытовым отходам, 2020.

<sup>2</sup> Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. Минэкономразвития России.

к 2030 году, согласно прогнозам, производство ОЭЭО достигнет 74,7 млн т<sup>1</sup>.

Такие высокие темпы роста количества отходов обусловлены следующими факторами: увеличением масштабов использования ЭЭО, сокращением срока службы и малочисленностью вариантов ремонта такого ЭЭО.

Опасность таких отходов заключается в том, что ЭЭО состоит не только из пластмассы, цветных металлов, керамики, стекла, но и из опасных веществ, таких как ртуть, свинец, асбест, хлорфторуглеродороды и других соединений, создающих катастрофическую угрозу загрязнения окружающей среды и человеческого организма<sup>2</sup>.

В связи с этим государства вынуждены законодательно регулировать вопросы, связанные с утилизацией электронных отходов.

В настоящее время число стран, которые приняли национальную политику, законодательство или какое-либо регулирование в области электронных отходов, возросло до 78, в то время как в 2014 году таких стран было всего 61<sup>3</sup>. Несмотря на увеличение количества стран, принявших какие-либо политические, законодательные или нормативные меры, на сегодняшний день подобные меры действуют менее чем в половине всех стран мира.

Электронные отходы уже довольно давно являются предметом регулирования европейского законодательства.

В Европе основная часть электронных отходов регулируется в соответствии с Директивой Европейского Парламента и Европейского Совета от 04.07.2012 № 2012/19/ЕС «Об отходах электрического и электронного оборудования»<sup>4</sup> (далее — Директива № 2012/19/ЕС).

В соответствии с Директивой № 2012/19/ЕС под ЭЭО понимается оборудование, работа которого зависит от электрического тока или электромагнитных полей, а также оборудование по производству, передаче и измерению подобного тока и полей и

<sup>1</sup> Форти В., Балде С. П., Кур Р., Бел Г. Глобальный мониторинг электронных отходов 2020: объем, потоки и потенциал циркуляционной экономики.

<sup>2</sup> UNEP, Recycling. From E-Waste to Resources (Step solving the e-waste problem).

<sup>3</sup> Форти В., Балде С. П., Кур Р., Бел Г. Глобальный мониторинг электронных отходов 2020: объем, потоки и потенциал циркуляционной экономики.

<sup>4</sup> Директива Европейского парламента и Европейского совета от 04.07.2012 № 2012/19/ЕС «Об отходах электрического и электронного оборудования». Первоначальный текст Директивы на английском языке опубликован в Official Journal of the European Union № L197. 24.07.2012.

оборудование, спроектированное для использования с максимальным напряжением, не превышающим 1000В для переменного тока и 1500В для постоянного тока.

В соответствии с Директивой № 2012/19/ЕС выделяются следующие категории ЭЭО:

- нагревающее и охлаждающее оборудование;
- экраны, мониторы, оборудование, содержащее экраны поверхностью более 100 см<sup>2</sup>;
- лампы;
- крупногабаритное оборудование (более 50 см);
- малогабаритное оборудование (50 см и меньше);
- малогабаритное информационное и телекоммуникационное оборудование.

Далее Директива детализирует, что входит в каждую из категорий: например, крупногабаритные бытовые приборы — это стиральные машины, кухонные плиты и т.д., а малогабаритные бытовые приборы — это, например, пылесосы, утюги, тостеры и т.д. Также данная Директива определяет минимальные цели по восстановлению отходов, минимальные требования по их транспортировке и др.

При этом под ОЭЭО в соответствии с данной Директивой понимается электрическое или электронное оборудование, бывшее в употреблении, включая все компоненты, узлы, расходные материалы, которые являются частью оборудования на момент его снятия с эксплуатации.

Кроме того, с 2018 года в рамках Европейского союза вступил в действие принцип открытого охвата, который заключается в том, что продукты ЭЭО априори считаются подпадающими под действие Директивы № 2012/19/ЕС, если только не будут применены особые исключения.

Вышеупомянутая Директива не только не лишает страны-члены ЕС возможности принимать свои национальные акты о регулировании обращения с ЭЭО, но и наоборот, даже поощряет.

Так, например, во Франции, основу системы управления ОЭЭО составляют законы и нормативные правовые акты, базирующиеся на директивах ЕС. Кроме того, например, в августе 2014 г. во Франции были внесены изменения в Экологический Кодекс, в соответствии с которыми положения документа, касающиеся ОЭЭО, были приведены в соответствие с Европейской директивой № 2012/19/ЕС.

Таким образом, законодательство Франции в области ОЭЭО в большой степени ориентируется на Директивы.

Что касается нашей страны, то в России проблема увеличения объемов отходов ЭЭО стоит особенно остро ввиду наличия определенных правовых, экологических и социальных факторов.

К сожалению, в целом, можно сделать вывод, что на федеральном уровне в РФ детальное законодательство относительно рассматриваемой в настоящем исследовании проблемы отсутствует.

В частности, отсутствуют даже самые базовые единые определения и категории, аналогичные понятиям, используемым в европейском законодательстве, являющиеся необходимой основой, поверх которой можно было бы осуществлять регулирование вопросов обращения с отходами ЭЭО.

Тем не менее, в 2017 году Россия приступила к внедрению программы РОП в отношении лома электрического и электронного оборудования.

Кроме того, в 2016 году было издано Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 25.08.2008 № 641» (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами»).

В соответствии с пунктом 20 вышеуказанного Постановления, накопление отходов электронного оборудования осуществляется в соответствии с порядком накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления), утвержденным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. То есть, по сути, регулирование данного вопроса федеральный законодатель перекладывает на субъекты.

Также следует обратить внимание на ГОСТ Р 55102-2012<sup>1</sup>, который направлен на установление требований по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего электротехнического и электронного оборудования.

На региональном уровне в РФ уровень регулирования проблем, связанных с ОЭЭО, также разнится.

<sup>1</sup> ГОСТ Р 55102-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Руководство по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего электротехнического и электронного оборудования, за исключением ртутьсодержащих устройств и приборов (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 14.11.2012 № 803-ст).



Так, иногда в законодательстве того или иного субъекта РФ урегулированы только некоторые стадии обращения с отходами ЭЭО. В некоторых субъектах РФ регулирования нет вовсе.

Следует отдельно отметить, что некоторые субъекты не вводят в принципе детального регулирования, ограничиваясь отсылкой к вышеупомянутому ГОСТ Р 55102-2012.

Также разнится в различных субъектах и понятие отходов электронного оборудования.

Можно, таким образом, сделать вывод, что какого-то единого образного регулирования вопроса об обращении с отходами ЭЭО в России нет ни на федеральном, ни на региональном уровне. В связи с тем, что количество накапливаемых отходов ЭЭО с каждым годом будет только увеличиваться, как в России, так и в мире в целом, в настоящее время существует объективная необходимость в изучении зарубежного опыта для разрешения вышеописанной проблемы. Необходимо разработать грамотное понятие отходов ЭЭО и закрепить его в российском законодательстве, а также установить специальные экологические требования при обращении с отходами ЭЭО. Это оказало бы, во-первых, положительное воздействие на окружающую среду, а во-вторых, позволило бы максимально эффективно использовать те компоненты, которые, ввиду своих технических характеристик, еще могут подлежать повторному применению.

## ПЕРСПЕКТИВЫ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПОНЯТИЯ «ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ»

*Нарышева Н.Г., кандидат юридических наук, доцент кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

Термин «правовой режим земель» является едва ли не самым употребляемым термином, используемым в земельно-правовых научных исследованиях; значительная часть диссертаций посвящена анализу правового режима тех или иных земель. Однако единообразных подходов к определению содержания данного понятия земельно-правовой наукой не выработано, равно как и не проведено четкое разграничение понятий «правовой режим земель» и «правовой режим земельных участков».

В научной литературе, посвященной проблемам общей теории права, правовой режим рассматривается как порядок регулирования. Так, С.С. Алексеев полагал, что правовой режим — это порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования<sup>1</sup>. Таким образом, в общей теории права понятие правового режима увязывается с:

- а) особым правовым регулированием определенной группы общественных отношений;
- б) выраженным целеполаганием правового регулирования, то есть направленностью на достижение определенного общественно-необходимого результата;
- в) наличием специальных правовых средств, которые применяются для достижения искомого результата.

Отправной точкой для исследования категории «правовой режим» в земельном праве послужили работы Н.И. Краснова. Он определял правовой режим государственного земельного фонда как установленный нормами советского права порядок должного поведения по отношению к земле как к объекту права исключительной собственности государства, права землепользования

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

и правовой охраны; порядок, направленный на обеспечение ее рационального использования как всеобщего условия труда и основного, «главного» средства производства<sup>1</sup>. Отличительной особенностью такого подхода является то, что, с одной стороны, правовой режим определяется в отношении объекта, а не определенной группы общественных отношений; с другой стороны, правовой режим земель является сложносоставной категорией, структура которого представляет собой набор определенных элементов, представляющих собой, в свою очередь, группы общественных отношений, которые возникают по поводу земли.

Исследования понятия «правовой режим земель» в разных аспектах проводились и на кафедре экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, в том числе и в диссертационных исследованиях. Так, О.И. Крассов пришел к выводу о том, что правовой режим земель представляет собой совокупность особых правовых способов и инструментов, определяющих содержание земельных отношений, являющихся предметом правового регулирования земельного права, права и обязанности лиц в целях обеспечения использования и охраны земель<sup>2</sup>. О.В. Тарасенко определяет соотношение правового регулирования земельных отношений и правового режима следующим образом: если правовое регулирование есть процесс, то правовым режимом является установленное правилами поведение субъектов права по отношению к определенной категории или виду земель<sup>3</sup>. Н.Л. Лисина рассматривает правовой режим земель в нескольких уровнях: 1) правовой режим земель (общий правовой режим); 2) правовой режим земель определенной категории (особенный правовой режим); 3) правовой режим видов земель определенной категории (специальный правовой режим); 4) правовой режим конкретного земельного участка либо части земельного участка (конкретный правовой режим)<sup>4</sup>.

Выявлению сущности понятия «правовой режим земельного участка» в земельно-правовой литературе также было уде-

<sup>1</sup> Аксенов Г.А., Иконницкая И.А., Краснов Н.И. Общая теория советского земельного права / Отв. ред. Г.А. Аксенов. М., 1983. С. 346.

<sup>2</sup> Крассов О.И. Земельное право: учебник. 5-е изд-е, перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 285.

<sup>3</sup> Тарасенко О.В. Правовой режим земель транспорта: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 56.

<sup>4</sup> Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: Уч.-практ. пособие. М.: Дело, 2004. С. 49.

лено определенное внимание. Так, О.И. Крассов полагал, что использование понятия «правовой режим» применительно к конкретному земельному участку означает определение содержания прав и обязанностей лица, который использует участок на законных основаниях. По его мнению, основными элементами содержания понятия «правовой режим земельного участка» являются права и обязанности его собственника, владельца, пользователя или арендатора. Определить правовой режим конкретного земельного участка в такой ситуации можно только на основе учета целого комплекса различных факторов, к которым он относит целевое назначение категории земель, в составе которой находится участок; результаты проведения землеустроительных работ; осуществление управления в сфере использования и охраны земель, в том числе реализация функции изъятия земель для государственных и общественных нужд, территориальное планирование, резервирование, зонирование территорий; а также наличие ограничений прав на землю и сервитутов (публичных и частных)<sup>1</sup>. Л.Е. Бандорин отмечает, что содержание правового режима земельных участков в основном сводится к правам и обязанностям его собственника, владельца, пользователя, арендатора, дополняя при этом, что указанные права и обязанности предопределяются такими элементами правового режима, как целевое назначение, разрешенное использование, ограничения прав на землю и обременения (сервитуты)<sup>2</sup>.

Анализ этих подходов свидетельствует об отсутствии единства в понимании того, что является элементами правового режима земельного участка, а также об отсутствии сформированной позиции по вопросу соотношения понятий «правовой режим земель» и «правовой режим земельных участков».

Это обстоятельство находит отражение и в земельном законодательстве. Так, статья 7 Земельного кодекса РФ устанавливает, что правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования, определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и

---

<sup>1</sup> Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1.

<sup>2</sup> Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 38.

порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Статья 1 Земельного кодекса РФ в качестве одного из принципов земельного законодательства называет дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

Земельный кодекс РФ использует также термин «правовой режим земельных участков». Так, в статье 85 Земельного кодекса РФ установлено, что градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как и всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, сооружений.

Кроме того, Земельный кодекс РФ оперирует термином «правовой режим использования земель». Так, например, статья 7 Земельного кодекса РФ устанавливает, что в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и представителей других этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

Немаловажным фактором того, что буквальный анализ положений земельного законодательства не позволяет определить содержание и соотношение понятий «правовой режим земель», «правовой режим земельного участка», «правовой режим использования земель», является относительная фрагментарность научных исследований в этой области. Представляется, что дальнейшее системное развитие земельного законодательства возможно лишь при условии формирования доктринальных подходов по целому ряду фундаментальных позиций, в том числе:

- обоснование тождества или различия понятий «правовой режим земель» и «правовой режим земельного участка»;
- разграничение понятий «правовой режим земель» и «правовой режим земельного участка» (при установлении их нетождественности);
- определение понятий «правовой режим земель» и «правовой режим земельного участка» с позиции того, на каком этапе

правового регулирования возникают соответствующие правовые категории;

- определение элементов как правового режима земель, так и правового режима земельного участка;
- обоснование наличия или отсутствия специальных земельно-правовых средств и установления их соотношения с правовым режимом земель и правовым режимом земельного участка (при обосновании наличия специальных земельно-правовых средств, либо необходимости их применения);
- обоснование отраслевого либо межотраслевого характера правового режима земель.

# ЗАПРЕЩЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ: ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ СУДАМИ СТАТЬИ 1065 ГК РФ

**Никишин В.В.**, доктор юридических наук, доцент  
(Санкт-Петербург)

В соответствии положениями Федерального закона «Об охране окружающей среды» деятельность, которая оказывает или может оказывать прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При нарушении же природоохранных требований соответствующая деятельность может быть ограничена, приостановлена или прекращена, а требования об ограничении, приостановлении или прекращении такой деятельности рассматриваются судом или арбитражным судом<sup>1</sup>.

Верховный суд Российской Федерации, ссылаясь на пункт 1 статьи 1065 ГК РФ, указывает, что «опасность причинения вреда окружающей среде в будущем» может являться основанием для запрещения деятельности, создающей такую опасность. В качестве совокупности обязательных условий принятия решения о запрещении деятельности природопользователей называется наличие представленных истцом неопровержимых доказательств в части: «реальности наступления такой опасности»; «необходимости запрещения соответствующей деятельности»<sup>2</sup>.

При этом согласно пункту 2 статьи 1065 ГК РФ суд вправе обязать ответчика приостановить или прекратить соответствующую деятельность, если уже причиненный вред является следствием «деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом». Тем самым «опасность причинения вреда окружающей среде в будущем» может иметь место как в случае запрещения, так и в случае приостановления, прекращения деятельности природопользователей, осуществляе-

<sup>1</sup> Ст. 34, 56, 80 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>2</sup> П. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Российская газета. 11.12.2017. № 217.

мой с нарушением природоохранных требований. При этом возложение обязанности прекратить осуществление деятельности предполагает невозможность осуществлять эту деятельность в будущем, но не означает ее запрещения<sup>1</sup>.

Кроме того, суд может запретить деятельность, как нарушающую установленные требования в области охраны окружающей среды, так и соответствующую им на момент предъявления требований. Именно по этой причине наличие у ответчика разрешительной документации на осуществление деятельности, создающей опасность причинения вреда, в частности положительного заключения экологической экспертизы, по мнению Верховного суда Российской Федерации, не является основанием для отказа в иске о запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда окружающей среде в будущем.

Если при рассмотрении судом дела о запрещении соответствующей деятельности доказывается опасность причинения вреда окружающей среде в будущем, то при обязанности ответчика приостановить или прекратить деятельность — доказывается наличие причиненного вреда и угрозы нового вреда окружающей среде. Так, если допущенные нарушения законодательства в области охраны окружающей среды носят «неустрашимый характер», суд вправе обязать ответчика прекратить соответствующую деятельность<sup>2</sup>. О размере, характере и объеме «вреда окружающей среде в будущем» суд умалчивает.

Тем не менее, вопрос о размере, характере и объеме будущего вреда окружающей среде при вынесении решения о запрещении деятельности природопользователей является принципиальным. Суды отмечают, что ключевым элементом применения статьи 1065 ГК РФ является установление наличия вреда (в чем выражен его размер; источник возникновения вреда; причинная связь между деятельностью ответчика и наступлением вреда)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Решение Абаканского городского суда Республики Хакасия от 06.05.2020 по делу № 2-1563/2020.

<sup>2</sup> Неустрашимые нарушения законодательства в области охраны окружающей среды признаются «по своей сути достаточными» для прекращения соответствующей деятельности ответчика, если эта деятельность нарушает конституционные права неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду. См.: Решение Падунского районного суда г. Братска Иркутской области от 27.05.2019 по делу № 2-842/2019.

<sup>3</sup> Решение Клинского городского суда Московской области от 08.11.2019 по делу № 2-1483/2019.



В то же время Конституционный суд Российской Федерации подтверждает, что «при определении полного экологического вреда учету подлежат не только затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и экологические потери, которые в силу своих особенностей невосполнимы и (или) трудновосполнимы»<sup>1</sup>.

Констатируется, что особые характеристики вреда, причиненного окружающей среде, который не поддается в полной мере объективной оценке, влекут за собой применение особого, условного метода определения его размера<sup>2</sup>. Условный же характер определения вреда окружающей среде, используемый в методиках исчисления размера вреда, основывается на признании «объективной невозможности его точной оценки в силу неопределенности последствий причиняющего воздействия», поскольку их проявление «не может иметь четко определенных ни временных, ни пространственных границ».

Тем не менее, признается, что «помимо восполнимого экологического вреда, который характеризуется возможностью восстановления нарушенного состояния природной среды, в результате хозяйственной деятельности окружающей среде может быть причинен трудновосполнимый и невосполнимый вред»<sup>3</sup>.

Несмотря на признание объективной невозможности точной оценки вреда окружающей среде, именно его размер, характер и объем служат дифференциации оснований для принятия судом решения об ограничении, приостановлении, прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды — даже если эти требования судами признаются различными способами защиты нарушенных прав<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Монолит и К» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

<sup>2</sup> Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 18.07.2019 по делу № А29-16767/2017.

<sup>3</sup> Решение Верховного Суда РФ от 22.04.2015 № АКПИ15-249 «Об отказе в признании недействующими пунктов 9, 11 Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 13.04.2009 № 87».

<sup>4</sup> Решение Ноябрьского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 24.09.2018 по делу № 2-1986/2018.

В качестве примера для запрещения деятельности, создающей опасность причинения вреда окружающей среде в будущем, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 49 приводятся случаи планирования строительства или возведения нового промышленного объекта в местах обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов. Заметим, что Верховный суд уже неоднократно обращался к вопросам оценки вреда, причиняемого окружающей среде и ее компонентам, полагая, что:

- «тяжкими последствиями» следует считать «такое ухудшение качества окружающей среды и ее компонентов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых затрат»;
- «существенный вред окружающей среде» выражается в ее «загрязнении, отравлении или заражении, изменении радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья или жизни человека»;
- «создание угрозы причинения существенного вреда окружающей среде» означает возникновение такой ситуации, которая «повлекла бы предусмотренные законом вредные последствия, если бы они не были предотвращены вовремя принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли лица»;
- при оценке значительности ущерба, причиненного в результате нарушения режима особо охраняемой природной территории, надлежит исходить из «категории особо охраняемых природных территорий, их экономической, социальной, исторической, культурной, научной значимости, способности природного ресурса к самовосстановлению, количества и стоимости истребленных, поврежденных компонентов природной среды».

При этом вопрос о признании существенным размера причиненного компонентам окружающей среды вреда должен решаться судом с учетом «экологической ценности утраченной или поврежденной территории, акватории или природного объекта, площади распространения загрязняющих веществ, уровня деградации земель, количества уничтоженных (поврежденных) водных биологических ресурсов, животных (с учетом изменения их генетического фонда или изъятия из естественной

природной среды), лесных насаждений, сельскохозяйственных культур»<sup>1</sup>.

Доказательства реальности наступления опасности причинения вреда окружающей среде в будущем, как и материалы оценки воздействия на окружающую среду, должны быть научно обоснованными, достоверными и отражать прогнозируемые последствия деятельности природопользователей, в том числе — степень, характер, масштаб, динамику негативных изменений состояния окружающей среды<sup>2</sup>. Экспертный анализ реальности наступления такой опасности, как и необходимости запрещения соответствующей деятельности, должен основываться на надлежащих критериях оценки размера, характера и объема вреда окружающей среде.

---

<sup>1</sup> П. 5-7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета. 31.10.2012. № 251.

<sup>2</sup> См.: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 01.12.2020 № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду».

## ЭКОЛОГИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА К НИЗКОУГЛЕРОДНОМУ РАЗВИТИЮ ЭКОНОМИКИ

**Новикова Е.В.**, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

В отличие от предшествующих международно-правовых актов, принимаемых в рамках Рамочной конвенции ООН по изменению климата, Парижское соглашение 2015 года предлагает своеобразный путь перехода стран — участниц к низкоуглеродному развитию. Напомним, что прежде по Киотскому протоколу стороны принимали на себя международные обязательства и распределяли ответственность, а также втягивались в споры о справедливости и эффективности международно-правовых механизмов.

Парижское соглашение с юридико-технической точки зрения следует иному подходу. Оно предлагает участникам согласовать цель такого соглашения — удержание прироста глобальной средней температуры ниже двух градусов Цельсия сверх доиндустриальных уровней при приложении усилий в целях ограничения роста температуры до 1,5 градусов. Стороны же соглашались с тем, что достижение такой цели будет осуществляться каждой из них самостоятельно, начиная с принятия собственных стратегий по декарбонизации и планов по адаптации к изменению климата. Таким образом, на национальном уровне запускается определенный круг взаимосвязанных действий, который позволит как сократить выбросы, так и повысить устойчивость к изменению климата.

Таким образом, исходя из такого подхода можно выделить следующие характеристики нового правового поля: 1) это цели в 2 или, лучше, 1, 5 градуса ограничения роста температуры, с чем согласились Стороны, как субъекты международного права; 2) заявленный транзит от использования ископаемого топлива к низкоуглеродному развитию (декарбонизации) экономики и энергетики, 3) дуальность взаимосвязанной задачи сокращения выбросов CO<sub>2</sub> с адаптацией к существующим последствиям;

4) перенос на национальный уровень основного регулирования по достижению указанных целей.

Таким образом, становится очевидным, почему Россия и другие страны теперь могут сами определять свой сценарий достижения целей как в рамках стратегии эволюционного перехода к декарбонизации экономики и энергетики, так и в рамках национального плана по адаптации. В развитие указанных актов «мягкого права» Россия формирует свое специфическое законодательство. Причем в нынешней кризисной обстановке его климатическая направленность не утратила ни динамику, ни актуальность.

За период с конца февраля 2022 г. активность федеральных парламента и Правительства, а также число проводимых высоких форумов на площадках Государственной Думы, Совета Федерации, Международного экономического Форума и других подтверждают интенсивность продвижения правовой повестки. За последние несколько недель был принят Федеральный закон от 06.03.2022 № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах РФ в развитие Федерального закона от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» и пакет актов Правительства РФ в обеспечение этого законодательства<sup>1</sup>.

Ранее я высказывалась относительно особенностей, критериев оценки и проблемах эколого-правовых экспериментов вообще и, в частности, об ожидаемом сахалинском эксперименте<sup>2</sup>. Думаю, вскоре нам доведется оценивать опыт и делать выводы по итогам эксперимента по квотированию указанных выбросов.

---

<sup>1</sup> Начало Эксперимента запланировано на сентябрь 2022 года с целью достичь в регионе углеродной или климатической нейтральности к концу 2025 года, для чего была разработана специальная Программа низкоуглеродной трансформации. Задачами эксперимента определены стимулирование внедрения технологий сокращения выбросов парниковых газов и увеличения их поглощения; формирование системы независимой верификации; создание системы обращения углеродных единиц и единиц выполнения квоты, а также определены методы учета и инструменты регулирования выбросов и поглощения парниковых газов в виде квотирования выбросов парниковых газов, обязательного предоставления углеродной отчетности и ее верификация. Примечательно, что этот регион был выбран для эксперимента не случайно, так как результаты эксперимента с учетом структуры экономики Сахалина будут вполне релевантными к структуре экономики страны.

<sup>2</sup> Новикова Е.В. О практике эколого-правовых экспериментов // Экологическое право. № 5. 2021. С. 34–40.

Помимо упомянутых актов на этапе перехода к низкоуглеродному развитию законодательство принимается Правительством РФ и отраслевыми министерствам и ведомствами нередко в виде пакетов. Действуют только что принятые акты в сфере адаптации к негативным изменениям климата; урегулирована сфера государственного управления в области ограничения выбросов парниковых газов, в пределах своей компетенции в стране функционируют девять федеральных ведомств<sup>1</sup>.

Для реализации положений Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов» в соответствии с частью 1 его статьи 7 Правительство РФ утвердило круг критериев отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулируемым организациям. Также предполагается регулировать выбросы крупных предприятий, если таковые эквивалентны более 150 тыс. т углекислого газа в год. В будущем максимальный объем выбросов для предприятий будет сокращен до 50 тыс. т углекислого газа в год<sup>2</sup>.

Более того, на сегодня помимо сферы экономики и финансов как объектов климатического регулирования, складывается новый круг отношений, требующий правового урегулирования. Это круг активно дополняется сферой технологического развития, где проявлены и отражены актуальные тенденции, аспекты, задачи защиты климата.

Во-первых, это снижение выбросов метана, которое в системе мер по декарбонизации начинает приобретать все большее значение. Дополнен План мероприятий (операционный план)<sup>3</sup> по реализации Стратегии социально-экономического развития с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года<sup>4</sup>. Это дополнение было принято Минэкономразвития России во исполнение поручения Правительства РФ от 25 февраля 2022 года

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 9 марта 2022 г. № 310 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ в части определения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области ограничения выбросов парниковых газов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Теперь такие предприятия будут относиться к регулируемым государством организациям и предоставлять углеродную отчетность. Порядок верификации расчетов Правительство утвердит в ближайшее время. Эта мера будет действовать до конца 2023 года. См.: Постановление Правительства РФ от 14 марта 2022 г. № 355 «О критериях отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулируемым организациям».

<sup>3</sup> План утвержден Правительством РФ 11 февраля 2022 г.

<sup>4</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 29.10.2021 N 3052-р.

«О мероприятиях по сокращению выбросов метана»<sup>1</sup> для закрепления в операционном плане системы мер по декарбонизации. Как известно, метан (помимо водяного пара, углекислого газа, оксида азота и других газов) относится к основным парниковым газам нашей планеты, присутствие которых в атмосфере приводит к парниковому эффекту. По мнению ученых «метан считается более опасным для климата газом в 30–50 раз, чем CO<sub>2</sub>, хотя концентрация CO<sub>2</sub> в 200 раз выше, чем концентрация метана и задерживается углекислый газ в атмосфере значительно дольше. По оценкам, которые приняты в научном сообществе, вклад метана составляет примерно 30% от вклада CO<sub>2</sub>, содержание метана в атмосфере растет с гораздо большей скоростью... В научных кругах есть версии, что изменение климата может привести к 10-кратному увеличению концентрации метана в атмосфере. Огромные залежи «спящего газа» могут быть сконцентрированы в Арктике, под слоем вечной мерзлоты. Лед там активно тает, а значит, залежи опасного газа начинают высвобождаться<sup>2</sup>.

Во-вторых, 5 августа 2021 г. распоряжением Правительства РФ утверждена Концепция развития водородной энергетики. Минэнерго России нанесло на карту страны уже 33 проекта в указанной сфере, ожидается, что Россия в будущем сможет занимать 20% мирового рынка энергетического водорода.

В-третьих, это развитие атомной энергетики нового поколения. Солнечная и ветряная энергетика начала более активно развиваться и локализовываться, включая появление первых проектов с накопителями энергии.

Таким образом, в нашей стране намечается новая низко- или безуглеродная индустриализация с возрастанием потребности в новых научно-технических решениях учета, улавливания и утилизации парниковых газов. По мнению экспертов, ожидается развитие учета таких выбросов, как расчетным, так и инновационным способом прямого (инструментального учета) по примеру созданной системы нормирования выбросов вредных

<sup>1</sup> Письмо Минэкономразвития России от 15 марта 2022 г.

<sup>2</sup> Что такое парниковые газы и кто их поглощает. Игорь Семилетов, заведующий лабораторией арктических исследований Тихоокеанского океанологического института Дальневосточного отделения РАН. См.: Что такое парниковые газы и кто их поглощает. URL: <https://ecologyofrussia.ru/parnikovye-gazy-pogloshchenie-klimat-planeta/>

загрязняющих веществ<sup>1</sup>. Критерием проекта устойчивого развития определяется его соответствие справочникам наилучших доступных технологий, что есть часть системы экологического нормирования. Такой способ учета парниковых газов, конечно, должен опираться на правовое обеспечение, стимулирующее соответствующее технологическое развитие, без чего невозможна эффективная система улавливания и утилизации таких газов. Как видим, складывается новый круг отношений, в которых проявлены и отражены актуальные тенденции, аспекты, задачи защиты климата путем перехода к низкоуглеродному развитию или декарбонизации.

В контексте развития современного экологического права наблюдаемые изменения климата, его последствия для окружающей среды и жизнедеятельности человека представляются настоящим вызовом и, конечно, заслуживают серьезной профессиональной дискуссии правоведов-экологов: о новом этапе и тенденциях развития экологического права как отрасли, о новых направлениях экологизации законодательства, включающих институты большинства отраслей, формируемых или адаптируемых к нуждам декарбонизации экономики, называемой зеленой без кавычек.

Опираясь на теоретическую основу в виде концепции эколого-правового механизма, разработанную основателем научной школы экологического права Московского университета профессором В.В. Петровым<sup>2</sup>, выделяется особая роль такого элемента механизма, как экологизированные нормы иных отраслей права, процесс включения которых в законодательство именуется экологизацией<sup>3</sup>. Главная функция указанных норм

<sup>1</sup> Правительством РФ в 2021 году было принято постановление № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого развития (в том числе зеленого) развития Российской Федерации и требований к системе верификации проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Автор проекта Закона «Об охране окружающей природной среды», принятого 19 декабря 1991 г. Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 586 (утратил силу).

<sup>3</sup> Экологизированные нормы образуются путем конкретизации общих предписаний экологических норм нормами гражданского, предпринимательского, финансового, налогового, трудового и иных отраслей российского законодательства применительно к отдельным стадиям и видам хозяйственной деятельности в промышленности, влияющей на окружающую среду. Поскольку «экологические императивы достигают своей цели, если они преломляются в нормах, регулирующих хозяйственную деятельность, становятся составными частями прав и обязанностей предприятий, организаций и учреждений по выполнению поставленных перед ними производственных задач». См.: *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981.



выражается в том, чтобы конкретизировать экологические императивы, содержащиеся в нормах экологического права, применительно к условиям и требованиям хозяйственной деятельности различных отраслей производства<sup>1</sup>.

Актуальность концепции В.В. Петрова сохраняется на современной стадии развития экологического права, понимаемого в широком смысле. Экологизация большинства отраслей законодательства движется в направлении правового обеспечения принципа устойчивого низкоуглеродного развития экономики, динамично расширяя спектр правового регулирования качественно иным предметом, что подтверждается: новыми тенденциями, объектами регулирования, междисциплинарными институтами, формированием специального понятийного аппарата, комплексными методами правового регулирования и иными многочисленными проявлениями. Каждое из перечисленных проявлений претендует на то, чтобы стать предметом самостоятельного научно-прикладного исследования, основанного не на традиционном анализе, а на синтезе различных отраслевых и межотраслевых познаний и, несомненно, даст свой синергический эффект.

В итоге в круг экологизированного законодательства климатической направленности, полагаю, могут быть включены правовые нормы экологического и иных отраслей законодательства, регулирующие отношения по декарбонизации в любой сфере хозяйственной, финансовой деятельности, а также технологической сфере, если такие нормы нацелены на замедление антропогенного влияния на климат, включая адаптацию к его негативным проявлениям, на основе декарбонизации экономики.

---

<sup>1</sup> Петров В.В. Экология и право. С. 55.

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ФОРМУЛИРОВАНИЯ ТЕМ ДИССЕРТАЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

*Петрова Т.В., доктор юридических наук, профессор кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

Диссертация — это своеобразный жанр научного творчества, квалификационная работа, которая должна отвечать определенным формальным требованиям. Одно из основных требований — строгое следование выбранной теме при обосновании ее актуальности, при определении целей, задач диссертации, наименовании ее структурных элементов (глав, параграфов) и главное — при формулировании научных (то есть теоретических) выводов, обладающих качеством научной новизны. Несмотря на очевидную необходимость следования этим правилам, они часто игнорируются авторами, в результате чего нарушается внутренняя логика исследования, возникают несоответствия между заявленной темой, обозначенными целями, задачами и итоговыми выводами.

Формулирование темы — это задача, с решения которой начинается работа над диссертацией. Традиционно в названии диссертационных тем присутствуют следующие словосочетания — «правовое регулирование», «правовое обеспечение», «правовой механизм», «правовые проблемы», «правовой режим», «правовые меры», «правовые основы» и проч. Перечисленные словосочетания представляют собой самостоятельные теоретико-правовые правовые категории и безусловно не являются тождественными. Каждая из перечисленных правовых категорий (или понятий) требует отдельного анализа, базирующегося на их доктринальном понимании как в общей теории права, так и в эколого-правовой науке, в науке земельного и природоресурсного права.

Использование понятия «правовое регулирование...» предполагает исследование массива правовых норм, содержащихся в законах, в иных нормативных правовых актах (в том числе региональных и муниципальных), имеющих различную отраслевую принадлежность и регулирующих соответствующие отношения. Следует иметь в виду, что в содержательном плане правовое регулирование по-разному понимается в трудах по

теории права<sup>1</sup>. Понятие «эколого-правовое регулирование» несколько сужает эмпирическую базу исследования, предполагая анализ только эколого-правовых норм, содержащихся в нормативных правовых актах, относящихся к любым отраслям права. Если заявлена тема «Теория и практика правового регулирования...», то, помимо исследования нормативного материала, необходим углубленный анализ правоприменительной практики, выделенный в самостоятельный раздел работы, а также формулирование научных выводов о проблемах правоприменения и причинах их возникновения.

Во всех трех случаях в диссертации должна присутствовать полноценная «картина» правового регулирования, включая историю его становления и современные тенденции развития. Только при таком подходе автор может обосновать наличие проблем в правовом регулировании и указать пути их решения.

Понятие «правовые меры» также имеет неоднозначное понимание в правовой, в том числе в эколого-правовой научной литературе. Например, Н.Г. Нарышева определяет данное понятие как «совокупность связанных между собой эколого-правовых требований, направленных на достижение определенной задачи в области охраны окружающей среды, а также организационных условий, создаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления для соблюдения эколого-правовых требований субъектом хозяйственной и иной деятельности»<sup>2</sup>. При этом ряд других авторов исходят из иного понимания данной категории<sup>3</sup>.

Использование понятия «правовое обеспечение...» в наименовании темы оправдано в тех случаях, когда существуют проблемы недостаточности правового регулирования: отсутствует

<sup>1</sup> См., напр.: Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 246; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 470–473; Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Т. 2. М., 2002. С. 336–337; *Мелехин А.В.* Теория государства и права: учебник // СПС «КонсультантПлюс». 2009. С. 385; *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: учебник для юридических вузов. М., 1998. С. 350 и пр.

<sup>2</sup> *Нарышева Н.Г.* Возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства, в системе правовых мер охраны окружающей среды // Экологическое право. 2014. № 6. С. 11–17.

<sup>3</sup> См., напр.: *Бринчук М.М.* Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // Экологическое право. 2013. № 3. С. 15; *Круглов В.В.* Организационно-правовые меры по охране окружающей среды в современных экономических условиях // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 180–184.

надлежащий понятийный аппарат, наблюдается подмена законодательного регулирования подзаконными нормативными правовыми актами и даже нормативно-техническими документами (например, национальными стандартами) и т. п.

Достаточно сложной в теоретическом плане представляется тема, в которой присутствует понятие «правовой механизм», имеющее неоднозначную доктринальную интерпретацию. Очевидно, что правовой механизм — это не только «право в статике», то есть в его сугубо нормативном понимании, но и «право в динамике», что предполагает исследование также и возникающих на его основе правоотношений. При анализе правового механизма необходимо определить составляющие его «элементы» и порядок их взаимодействия.

Использование в теме диссертации понятия «правовые проблемы», «эколого-правовые проблемы» предполагает, что основной акцент в исследовании должен быть сделан именно на выявлении и формулировании проблем, но эти проблемы могут быть связаны с различными дефектами — в правовом регулировании, в правовом обеспечении, в правовом режиме, в правовом механизме и проч. Очевидно, что любое диссертационное исследование имеет своей целью критический правовой анализ, обнаружение неких проблем и определение путей их решения. Следует также иметь в виду, что наличие правовых проблем может быть следствием изъянов в организационном, финансовом механизмах реализации норм права, в правоприменительной практике и проч.

В связи с этим, вводя в название диссертации слово «проблемы», желательно конкретизировать, с какими правовыми категориями оно будет связано. Поэтому следует отдавать предпочтение следующим формулировкам: «проблемы правового регулирования...», «проблемы правового механизма...», «проблемы правового обеспечения...» и проч.

Не совсем корректными являются названия тем, в которых отсутствует слово «правовой», что ставит под сомнение принадлежность диссертации к юридическим специальностям. Например, «проблемы экономического стимулирования в сфере охраны окружающей среды», «проблемы установления и изменения границ земельных участков», «проблемы установления зон с особыми условиями пользования территориями» и др. При такой постановке вопроса остается неясным, какие именно аспекты проблемы (правовые, экономические, технические и др.) исследуются в диссертации.

Понятие «правовой режим» часто используется в названиях тем диссертаций, посвященных исследованию правовых особенностей земель отдельных категорий, или земельных участков определенных видов разрешенного использования — например, земельных участков, предоставленных для добычи полезных ископаемых, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и проч.

Существует немало теоретических трудов, посвященных определению понятия «правовой режим»<sup>1</sup>. В земельно-правовой науке понятия «правовой режим земель», «правовой режим земельных участков» исследовалось Н.И. Красновым<sup>2</sup>, О.И. Красновым<sup>3</sup> и другими. Каждый из названных авторов вложил свое понимание в определение этого понятия.

Анализируя различные доктринальные позиции относительно понятий «правовое регулирование», «правовое обеспечение», «правовой механизм», «правовые проблемы», «правовой режим», «правовые меры», диссертант обязательно должен изложить собственное понимание соответствующей дискуссионной категории и, по возможности, дать ее авторское определение применительно к предмету своего диссертационного исследования. Вместо собственного определения диссертант может сослаться на определение, предложенное иным автором (авторами), как на наиболее соответствующее его пониманию той или иной правовой категории.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1 (212); Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (87). С. 26–31; Демина М.А. Категория «правовой режим»: теоретические подходы к понятию // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 3; Панченко В.Ю., Пикулева И.В. Реалистическое понимание правовых режимов: к постановке проблемы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7. С. 15–19; Утяшов Э.К. Правовые режимы: понятие, признаки, структура, методы правового регулирования // Политика и право. 2014. № 2 (170). С. 252–259 и пр.

<sup>2</sup> Аксенов Г.А., Краснов Н.И., Иконницкая И.А. и др. Общая теория советского земельного права. М., 1983. С. 21.

<sup>3</sup> Краснов О.И. Земельное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 286; Он же. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 20–24.

# СООТНОШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПО ОХРАНЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА И САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ НОРМ ОБ ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

*Плачинда М.Д., аспирант кафедры экологического  
и земельного права юридического факультета Московского  
государственного университета имени М.В. Ломоносова*

Согласно данным, представленным Всемирной организацией здравоохранения, одной из наиболее актуальных предпосылок возникновения проблем со здоровьем населения является загрязнение атмосферного воздуха<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что регулярно проводятся мероприятия по снижению выбросов в атмосферный воздух, а также по организации санитарно-защитных зон, загрязнение атмосферного воздуха все равно остается одним из наиболее значимых факторов риска для здоровья населения. В связи с этим, важное значение приобретает определение соотношения требований по охране атмосферного воздуха от загрязнения, а также санитарно-эпидемиологических норм, касающихся здоровья населения.

Загрязнение атмосферного воздуха представляет собой совокупность экологических проблем, связанных с привнесением в атмосферную оболочку чужеродных веществ, изменяющих естественное соотношение газов в атмосфере, тем самым оказывая негативное воздействие на жизнедеятельность и развитие биосферы.

Согласно положениям ст. 1 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»<sup>2</sup>, загрязнение атмосферного воздуха представляет собой поступление в атмосферный воздух или образование в нем загрязняющих веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха.

<sup>1</sup> Всемирная организация здравоохранения. Загрязнение атмосферного (наружного) воздуха: Всемирная организация здравоохранения [Электронный ресурс]. 2020. URL: [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СПС «КонсультантПлюс».

В целях определения критериев безопасности и безвредности воздействия химических, физических и биологических факторов на людей, растения и животных, особо охраняемые природные территории и объекты, а также в целях оценки состояния атмосферного воздуха, устанавливаются гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха и предельно допустимые уровни физических воздействий на него.

Говоря о санитарно-эпидемиологических нормах, важно обратиться к Федеральному закону от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>1</sup>, в котором отражены основные аспекты благоприятных условий жизнедеятельности человека. Так, санитарно-эпидемиологическим благополучием населения считается состояние здоровья населения, а также среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Статья 20 Закона устанавливает санитарно-эпидемиологические требования к атмосферному воздуху в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, к воздуху в рабочих зонах производственных помещений, жилых и других помещениях.

Среди подобных требований можно выделить:

- атмосферный воздух не должен оказывать вредное воздействие на человека;
- критерии безопасности или безвредности для человека атмосферного воздуха, в том числе предельно допустимые концентрации (уровни) химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздухе, устанавливаются санитарными правилами;
- нормативы предельно допустимых выбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздух, проекты санитарно-защитных зон утверждаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам.

Отмечается, что обязанность по предотвращению и снижению загрязнения атмосферного воздуха ложится на органы государственной власти РФ и субъектов РФ, на органы местного самоуправления, а также на отдельных физических и юриди-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс».

ческих лиц, которые в соответствии со своими полномочиями обязаны обеспечивать соответствие состояния атмосферного воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека санитарным правилам. В развитие данных положений законодательства разработано множество актов, таких как гигиенические нормативы, государственные санитарно-эпидемиологические правила.

В соответствии с положениями Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup> среди правомочий населения выделяются, помимо прочего, также и право на получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное воздействие, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии местности проживания.

Аналогичное право предоставлено населению и в соответствии с нормами Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», в статье 3 которого установлен принцип гласности, полноты и достоверности информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении.

Следующая группа норм, которые соотносятся в рамках законодательства об охране атмосферного воздуха и здоровья населения, представляет собой рассмотрение вопроса об осуществлении надзора за соблюдением установленных правил и требований.

Так, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор, который направлен на предупреждение, обнаружение и пресечение нарушений законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания.

Для наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, а также проведения комплексной оценки и прогноза его состояния, Правительство РФ, органы государственной власти субъектов, органы местного самоуправления организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха и в пределах своей компетенции обеспечивают его осуществление в соответствии с

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



положениями статьи 23 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха».

В случае нарушения законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха лица, виновные в нарушении, несут уголовную, административную и иную ответственность.

При нарушении законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения к нарушителям применяются как административные наказания по статье 6.3 Кодекса об административных правонарушениях<sup>1</sup>, так и нормы уголовной ответственности, согласно Уголовному кодексу РФ<sup>2</sup>; к примеру, если нарушение санитарных правил повлекло массовое заболевание или отравление людей, либо смерть человека.

Итак, подводя итог рассмотрению вопроса о соотношении требований об охране атмосферного воздуха и норм о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, можно сделать вывод о том, что риск здоровью населения от загрязнения атмосферного воздуха имеет так называемый «беспороговый характер», при котором негативное воздействие может возникнуть даже при незначительных превышениях установленных значений.

В настоящее время предпринимаются попытки снижения риска ухудшения показателей здоровья населения от загрязнения атмосферного воздуха, в частности посредством реализации проекта «Чистый воздух»<sup>3</sup>.

Однако, несмотря на это, наиболее высокие уровни негативного воздействия на атмосферный воздух проявляются преимущественно в промышленных городах. Также высокие уровни аэрогенных рисков отмечаются в зонах воздействия предприятий I и II классов опасностей<sup>4</sup>.

К примеру, в Новокузнецке — одном из промышленных центров России — расположено АО «Кузнецкая ТЭЦ», главное пред-

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> *Попова А.Ю., Гурвич В.Б., Кузьмин С.В., Мишина А.Л., Ярушин С.В.* Современные вопросы оценки и управления риском для здоровья // Гигиена и санитария. 2017. № 96 (12). С. 1125–1129.

<sup>4</sup> *Боев В.М., Карпенко И.Л., Боев М.В., Бархатова Л.А., Зеленина Л.В., Кряжев Д.А.* Гигиеническая оценка аэрогенного риска для здоровья населения в районах размещения предприятий I, II класса опасности с обоснованием размеров санитарно-защитных зон // Медицина труда и экология человека. 2018. № 2 (14). С. 5–10.

приятие теплоэнергетики города<sup>1</sup>. Средние концентрации загрязняющих веществ превышают гигиенические нормативы и, согласно расчетам, оказывают сильное раздражающее действие на органы дыхания. Наибольший риск хронической интоксикации испытывают жители тех районов, где значение показателей вредных выбросов находится в пределах от 0,2 до 0,368. Наибольшим весом обладают зола углей, диоксид серы, диоксид азота, оксид азота.

Выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ АО «Кузнецкая ТЭЦ» оказывают значительное воздействие на нарушение состояния здоровья населения Новокузнецка, в связи с чем рекомендовано проведение охранных мероприятий для сокращения выбросов загрязняющих веществ и повышения эффективности очистных установок.

Таким образом, для минимизации негативного воздействия на атмосферный воздух и, как следствие, на состояние здоровья населения, необходимо проводить комплексную оценку риска, вызванного воздействием техногенных факторов, деятельностью человека.

Именно приоритет охраны окружающей среды и здоровья населения должен лежать в основе принятия тех или иных управленческих решений и проведения мероприятий по обеспечению экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности населения и окружающей среды.

---

<sup>1</sup> Голиков Р.А., Кислицына В.В., Суржиков Д.В., Олещенко А.М., Мукашева М.А. Оценка влияния загрязнения атмосферного воздуха выбросами предприятия теплоэнергетики на здоровье населения Новокузнецка // Медицина труда и промышленная экология. 2019. № 59 (6).

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ЗЕЛЕННОЙ ЭКОНОМИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Пономарев М.В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доцент кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии*

Актуальность смены экономического и технологического уклада, перехода Российской Федерации от «линейной» экономики с явным сырьевым уклоном к зеленой экономике, одно из центральных мест в концепции которой занимает экономика замкнутого цикла (циркулярная, цикличная), вызвана, прежде всего, новыми экономическими вызовами и угрозами, остро вставшими перед Россией в последние годы. К таким угрозам, влекущим определенный экономический спад, можно отнести, в частности, и нестабильный характер цен на нефть и иные энергоносители в условиях зависимости доходной части бюджета Российской Федерации от экспорта энергетических ресурсов; и санкционную политику ряда зарубежных государств, геополитические вызовы и локальные военные операции; и также пандемия коронавирусной инфекции.

Как отмечается в научной литературе, основным вектором в развитии «зеленой» экономики признается интегрирование экономической и экологической политики, при котором на первый план выдвигаются возможности для новых источников экономического роста при одновременном недопущении давления на природу, приводящего к неустойчивым последствиям для окружающей среды<sup>1</sup>. При этом намеченные страной цели на ближайшие 10–20 лет во многом корреспондируют с целями перехода к «зеленой» экономике. Это отражается и в политике использования ресурсов охраны окружающей среды

---

<sup>1</sup> *Лаевская Е.В. и др. Правовое обеспечение реализации принципов «зеленой» экономики в Республике Беларусь: монография / Под ред. Е.В. Лаевской. Минск: Четыре четверти, 2017. С. 11.*

на перспективу, и в имеющихся правовых и экономических инструментах<sup>1</sup>.

Внешние экономические ограничения, введенные в отношении многих жизненно важных секторов экономики России, таких как, например, промышленный или энергетический сектор, а также необходимость интенсивного развития импортозамещения в некоторых критически важных отраслях экономики неизменно приведут к снижению ряда экологических требований: например, уже сейчас серьезно обсуждается существенное снижение экологических требований к автомобильным двигателям<sup>2</sup>; Правительством РФ рассматривается более 40 инициатив крупного бизнеса по снижению требований в сфере промышленной экологии<sup>3</sup>.

Вместе с тем, наряду с неизбежной в условиях сложившейся экономической ситуации поддержкой добывающих и перерабатывающих отраслей промышленности, не исключается возможность одновременного внедрения элементов зеленой экономики. Например, переход от линейной модели сырьевой экономики к модели циркулярной экономики может способствовать увеличению объемов различных видов необходимого для отдельных отраслей промышленности вторичного сырья, производимого из извлекаемых из отходов вторичных материальных и энергетических ресурсов; а поддержка традиционных видов энергетики не исключает развития возобновляемых источников энергии — например, водородной энергетики. Учеными-экономистами отмечается, что для перехода к зеленой экономике России понадобится долгий период трансформации и модернизации экономики, структурно-технологических изменений, формирования новой экономической модели<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Бобылев С.Н., Захаров В.М. Экология и экономика. «Зеленая» экономика. Человек и природа. М.: Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы: Центр устойчивого развития и здоровья среды ИБР РАН: Центр экологической политики России, 2015. С. 75.

<sup>2</sup> Никитина О. У машин обнуляется экология. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5316400> (дата обращения: 19.04.2022).

<sup>3</sup> Милькин В., Волобуев А. Бизнес просит правительство смягчить экологические требования из-за санкций. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/04/03/916406-smyagchit-ekologicheskie> (дата обращения: 19.04.2022).

<sup>4</sup> Зеленая экономика и цели устойчивого развития для России: Коллективная монография / Под науч. ред. С.Н. Бобылева, П.А. Кирюшина, О.В. Кудрявцевой. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2019. С. 36.

На основании изложенного требуется совершенствование системы правового регулирования отношений в ключевых сферах экономики (энергетика, транспорт, строительство, сельское хозяйство и др.) в части закрепления инструментов зеленой экономики в ключевых федеральных законах, регулирующих отношения в указанных сферах. Совершенно очевидно, что свое отражение в законодательстве должны получить меры по реализации далеко не всех Целей устойчивого развития, принятых ООН<sup>1</sup>, но те из них, которые представляются наиболее важными для достижения устойчивого экономического развития, то есть связанные с охраной окружающей среды, обеспечением рационального природопользования и экологической безопасности.

Законодательство об ограничении выбросов парниковых газов, которое находится в последние годы в центре внимания ввиду взятых Российской Федерацией на себя обязательств по достижению углеродной нейтральности уже к 2050 году, на наш взгляд, требует трансформации в «климатическое» законодательство, включающее в себя также законодательные меры, направленные на адаптацию отраслей экономики к изменениям климата, реализацию адаптационных климатических проектов.

Вопросы, связанные с переходом модели экономики замкнутого цикла потребуют заполнения правовых пробелов в части регулирования отношений в сфере обращения с вторичными ресурсами и вторичным сырьем, создания системы экотехнопарков, введения ограничений или запрета на производство и оборот одноразовых изделий и изделий из перерабатываемых материалов. На сегодняшний день эти нововведения не интегрированы в российское законодательство, что создает определенные препятствия для достижения указанных целей.

Продолжают оставаться актуальными и вопросы, связанные с развитием «зеленой» энергетики, в частности, стимулирование внедрения возобновляемой энергетики, перспективных возобновляемых энергоносителей — например, водородной энергетики; а также обеспечение энергосбережения и энергоэффективности, развитие рынка вторичных энергетических

---

<sup>1</sup> Цели устойчивого развития (Sustainable Development Goals, SDGs), изложенные в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» // Официальный интернет-сайт Организации Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 19.04.2022).

ресурсов. Очевидно, что в сложившихся в 2022 году экономических условиях развитие «зеленой» энергетики не обязательно должно подразумевать отказ от традиционной энергетики, но обязательно должно иметь отсутствующую в настоящее время правовую основу.

Нуждаются в комплексном законодательном регулировании также отношения в области развития «зеленого» транспорта и учета экологических факторов при развитии транспортной инфраструктуры. После преодоления экономических и технологических трудностей, связанных с импортозамещением комплектующих в автомобильной и авиационной сферах промышленности, потребуется законодательное закрепление методов экономического стимулирования производства транспортных средств и моторного топлива с улучшенными экологическими характеристиками, включая электротранспорт и водородный транспорт; также потребуется поддержка развития транспортной инфраструктуры, направленного на снижение негативного воздействия дорожной инфраструктуры на окружающую среду, в частности, на стадии ее проектирования и строительства.

Соответствующего развития требует правовое регулирование отношений в области устойчивого развития территорий. В настоящее время положения Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ, закрепляющие лишь законодательное определение соответствующего понятия «устойчивое развитие территорий» (статья 1), не устанавливают специальных условий, направленных на обязательный учет экологического фактора при территориальном планировании и градостроительном зонировании. Отсутствует в настоящее время также специальное законодательное регулирование отношений в области «зеленого» строительства, не закреплены особенности внедрения «зеленых» стандартов и «зеленой» сертификации в строительстве, требуется расширение их использования на обязательной основе, путем включения их в акты технического регулирования.

Требует интенсивного развития также законодательство, регулирующее применение биотехнологий в различных сферах экономики, направленное на внедрение ключевых механизмов биоэкономики, а также применение в ней циркулярных моделей. Следует отметить отсутствие в настоящее время специального законодательного регулирования отношений в области применения биотехнологий, что создает определенные трудности для их внедрения в отдельные отрасли экономики.

Достаточно новым для российской правовой системы является закрепление основных элементов такой экономической модели, как экономика совместного потребления («шеринговая» экономика), уже реализуемых в различных сферах — развитие индустрии товаров и услуг совместного потребления. Данная экономическая модель, реализуемая в различных сферах исключительно в качестве предпринимательских инициатив, также не имеет соответствующей правовой основы, формирование которой необходимо для дальнейшего снижения нагрузки на окружающую среду, вызванного потреблением товаров и оказанием услуг совместного потребления.

Таким образом, в настоящее время требуется более детальное научное осмысление правовых условий для постепенного перехода России к зеленой экономике, предполагающего внесение соответствующих изменений в законодательство, которые будут способствовать реализации данной экономической модели.

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ИЗОЛЯЦИИ

*Ревякин А.П., кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского права и процесса  
Национального исследовательского университета  
Высшей школы экономики (НИУ ВШЭ)*

С 16 сентября 2022 года мы перестаем быть стороной Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>1</sup>. Таким образом, судебный орган СЕ, Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ) не будет иметь возможности рассматривать жалобы, поданные в ЕСПЧ позже 16 сентября 2022 года.

Напомним, что согласно Федеральному закону от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» Россия в соответствии со статьей 46 Европейской конвенции признавала, ввиду факта подписания и ратификации Конвенции, юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной в вопросах толкования и применения Конвенции и протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации (ст. 1).

Теперь же, с выходом из СЕ, у наших граждан будет отсутствовать возможность обращения в ЕСПЧ, в том числе по вопросам защиты их экологических прав.

Хотя в тексте Конвенции отсутствует прямое упоминание права на благоприятную окружающую среду, как оно закреплено в Конституции Российской Федерации (ст. 42)<sup>2</sup>, однако общепризнано и подтверждено конкретными прецедентами, что ЕСПЧ такие жалобы (на нарушение экологических прав граждан) рассматривал и выносил взвешенные, обоснованные

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21.09.1970, 20.12.1971, 01.01.1990, 06.11.1990, 11.05.1994) // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. Текст опубликован в «Российской газете» от 25.12.1993 № 237.



и глубоко мотивированные решения, которые способствовали развитию российской правовой системы<sup>1</sup>.

ЕСПЧ являлся и является образцом правоприменения, глубокой проработки юридических позиций, непредвзятости и независимости правоприменения. Квалификация судей ЕСПЧ высочайшая и никогда ни у кого не вызывала сомнений.

Единственное сожаление, которое можно высказать по поводу работы ЕСПЧ, а Российская Федерация была членом СЕ без малого четверть века, — это сравнительная медлительность европейского правосудия, вообще ему присущая; да, пожалуй, применительно к нашей теме, — отсутствие прямо выраженного права на благоприятную окружающую среду, на информацию о ее состоянии и на защиту от экологических правонарушений. Хотя, последний упрек, возможно, не совсем по адресу. Все же ЕСПЧ не виноват в том, что, в связи с «преклонным возрастом Европейской конвенции», такое право там отдельно не упомянуто.

Однако профессионализм судей и прецедентный характер решений ЕСПЧ позволял ему успешно формировать практику по «экологическим делам», даже в отсутствие прямого упоминания этого права.<sup>2</sup> В своих решениях ЕСПЧ прибегает к ссылкам на иные статьи Европейской конвенции, с целью обоснования «экологических прав» и права на благоприятную окружающую среду. Это и право на жизнь (ст. 2), и право на уважение частной и семейной жизни (ст. 8), и запрещение дискриминации. Часты и ссылки на протоколы к Европейской конвенции, например, на протокол № 1, предусматривающий защиту права собственности (ст. 1)<sup>3</sup>. Европейский суд вынужден был совершать своего рода «юридические кульбиты», но делал это весьма успешно, да и цель стояла благая — защита прав угнетенных граждан.

<sup>1</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 09.06.2005 «Дело Фадеева (Fadeyeva) против Российской Федерации» (жалоба № 55723/00) (бывшая первая секция) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2006. № 3.

<sup>2</sup> См., напр.: Дело ЕСПЧ «Компания G.I.E.M. С.р.л. и другие (G.I.E.M. S.r.l. and others) против Италии» // СПС «Гарант»; Решение Европейского суда по правам человека от 23.09.1982 по делу «Спорронг и Ланрот против Швеции» // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Европейского суда по правам человека по делу от 12.09.2006 №74258/01 «Ян Краткий против Словакии» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2007. № 3 и др.

<sup>3</sup> Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод ЕТС N 009 (Париж, 20 марта 1952 г.) // СПС «Гарант».

Экологизация норм действующего законодательства и правоприменительная практика в этой области оставляет желать много лучшего. По крайней мере, такую практику сложно назвать обширной.

Например, лишь 4 года назад в российское законодательство была введена Федеральным законом от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» глава о ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Это иллюстрирует то, в каком, в целом, отсталом состоянии находится отечественное экологическое законодательство. Для сравнения, во Франции такие нормы существуют уже не одно десятилетие<sup>1</sup>. Так, согласно статье L.161-1 экологического кодекса Франции экологический ущерб — это не только наступившие негативные последствия, но и те последствия, вероятность наступления которых лишь реально существует. А именно: под ущербом, причиненным окружающей среде, по смыслу настоящего раздела, понимаются поддающиеся измерению прямые или косвенные ухудшения состояния окружающей среды, которые: 1) создают опасность серьезного ущерба здоровью человека в результате загрязнения почвы, в результате прямого или косвенного проникновения на поверхность или в почву веществ, смесей, организмов или микроорганизмов; 2) серьезно влияют на экологическое, химическое или количественное состояние или экологический потенциал вод, включая воды исключительной экономической зоны, территориального моря и внутренних вод Франции<sup>2</sup> (перевод мой. — А.П.).

Если обоснованно предположить, что нас ждет китайский путь в развитии экологического законодательства, то небезынтересно, по крайней мере, в самых общих чертах, описать этот путь, памятуя как о возможном повторении одного, так и о различиях наших стран, очевидно имеющих.

Как отмечается исследователями, китайскому природоохранному законодательству присущ серьезный объем нормотворчества на подзаконном уровне.

<sup>1</sup> Экологический кодекс Французской республики. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/legitext000006074220?etattexte=vigueur&etattexte=viguEur\\_diff](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/legitext000006074220?etattexte=vigueur&etattexte=viguEur_diff) (дата обращения: 18.04.2022).

<sup>2</sup> URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/legitext000006074220/legiscta000019279177?etattexte=Vigueur&etattexte=vigueur\\_diff&anchor=legiarti000033035418#legiarti000033035418](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/legitext000006074220/legiscta000019279177?etattexte=Vigueur&etattexte=vigueur_diff&anchor=legiarti000033035418#legiarti000033035418)

Вместе с тем, в системе нормирования в Китае отказались от возможности осуществлять сверхнормативные (лимитные) выбросы и сбросы в окружающую среду<sup>1</sup>. Вероятно, следует перенять опыт КНР в части полного отказа от сверхнормативных выбросов и сбросов, поскольку в Китае выявлена положительная динамика состояния природы, при указанном подходе.

Необходимо согласиться с той позицией китайских ученых, что содержащееся в российском законодательстве понятие «вред окружающей среде» является недостаточно полным, и это существенно затрудняет возмещение экологического вреда<sup>2</sup>.

В экологическом законодательстве Китая в целом достаточно серьезное место уделено карательно-санкционному элементу и публичной ответственности.

Кажется, что ответственности, как способу стимулирования правомерного поведения, уделено огромное внимание, и именно карательный элемент является преобладающим в регулировании экологических отношений. Так, в законодательстве КНР имеется такой институт, как «ежедневный непрерывный штраф», который применяется, главным образом, в случае правонарушений, заключающихся в сверхнормативных выбросах (сбросах) загрязняющих веществ в окружающую среду<sup>3</sup>. Представляется, что такой институт может быть введен и в отечественное законодательство. Риску также предположить, что российское экологическое законодательство ждет общее усиление функций публичной ответственности, ужесточение санкций за экологические правонарушения и общий отход от либеральной модели в пользу китайской модели.

Например, в китайской системе контроля внедрен принцип «неожиданности» такового. Как для проверяемых, так и для проверяющих<sup>4</sup>. В случае внедрения этого принципа в России и без того тяжелое положение малого и среднего бизнеса, без сомнения, окажется катастрофическим. Справедливости ради отметим, что в законодательстве Китая весьма либерален подход к нормативам допустимого изъятия природных ресурсов.

Такая либерализация, видимо, допущена с целью интенсивного развития экономики, невзирая на экологию.

<sup>1</sup> Ма Синь. Предупреждение экологического вреда, как принцип права России и Китая. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 19.

<sup>2</sup> Там же. С. 11.

<sup>3</sup> Там же. С. 12–13.

<sup>4</sup> Там же. С. 28.

# ОХРАНА БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ: ТРИДЦАТИЛЕТНЯЯ ЭВОЛЮЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ КОНВЕНЦИИ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

*Редникова Т.В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН*

Биологическое разнообразие с доисторических времен обеспечивает жизнь людей на планете, являясь строительным материалом для жилья, одеждой, пищей, источником энергии. И эти его функции актуальны для человечества и по сей день. Однако интенсивная хозяйственная деятельность и рост населения Земли создают для биоразнообразия планеты год от года все большую угрозу. В качестве примера здесь можно привести изменения в землепользовании, утрату и фрагментацию среды обитания, чрезмерную эксплуатацию природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, антропогенную деградацию природных ландшафтов, интродукцию инвазивных и чужеродных видов, изменение климата. На суше биологическое разнообразие подвергается все большему давлению со стороны сельского хозяйственного производства, все более расширяющегося вместе с ростом спроса на продовольствие и биоэнергию в мире. Для морских экосистем серьезную угрозу составляет нерациональный промысел морских биоресурсов. Помимо сверхнормативного и незаконного вылова, объемы которого превышают способность популяций к воспроизводству, донное траление разрушает глубоководные места обитания на морском дне. Значительную угрозу морской среде также представляют химическое загрязнение в результате попадания в нее удобрений и сточных вод, загрязнение пластиком и микропластиком. Процессы глобального потепления приводят к повышению температуры воды и подкислению океана, что крайне негативно влияет на состояние морских экосистем.

В 2022 году основному международному акту в сфере охраны биологического разнообразия — Конвенции о биологическом разнообразии<sup>1</sup> (далее — КБР или Конвенция), принятой в

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.cbd.int/> (дата обращения: 23.04.2022). Российская Федерация подписала Конвенцию о биологическом разнообразии в 1992 г. и ратифи-

1992 году на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро и вступившей в силу в 1993 году после подписания ее 168 государствами, — исполняется 30 лет. Этот срок представляется вполне достаточным для подведения итогов ее реализации в различных странах-участницах Конвенции и формирования определенных выводов о практической ее эффективности, а также степени достижения поставленных в ней целей. Основными целями КБР являются сохранение биологического разнообразия, обеспечение его устойчивого использования и совместное использование получаемых выгод справедливым и равноправным образом. В рамках этого международного договора стороны должны были разработать или адаптировать существующие стратегии сохранения и использования биологического разнообразия, а также интегрировать их в более широкую государственную политику в данной сфере. В рамках КБР особое внимание должно уделяться осуществлению мониторинга определенных аспектов биологического разнообразия и выявлению видов деятельности, которые могут оказать на него негативное воздействие (ст. 7). Конвенцией предусматривается создание охраняемых территорий, которые требуют специальных природоохранных мер для защиты природных экосистем и мест обитания видов. Положения Конвенции были имплементированы в национальное законодательство большинства стран мира. При этом на протяжении своего существования этот международный договор обеспечивал формирование и развитие единых подходов к охране биоразнообразия во всем мире. В рамках КБР в 2003 году был принят Картахенский протокол по биобезопасности<sup>1</sup>, к которому Российская Федерация по ряду причин так и не присоединилась, как и к принятому в 2012 году Нагойскому протоколу о регулировании доступа к генетическим ресурсам и совместном использовании на справедливой и равной основе выгод от их применения<sup>2</sup>.

Следует отметить, что реализация положений КБР на практике столкнулась с рядом трудностей. Так, в 2002 году на ше-

---

цировала ее в 1995 г.; Федеральный закон от 17.02.1995 № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 601.

<sup>1</sup> URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/cartagena.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/cartagena.pdf) (дата обращения: 23.04.2022).

<sup>2</sup> См.: Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования выгод. Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Канада, Квебек, 2011.

стом совещании Конференции сторон Конвенции были отмечены проблемы и препятствия в осуществлении ее положений, в частности, отсутствие политической воли; ограниченные людские ресурсы и технический потенциал, неэффективный обмен информацией, ограниченное международное сотрудничество между государственным и частным секторами, социально-экономическое давление, а также неизбежные проблемы, связанные с изменением климата и стихийными бедствиями. В других документах КБР также упоминаются проблемы в разработке национальных целевых показателей и недостаточный учет мнений и проблем коренных народов.

В 2010 году стороны КБР приняли Стратегический план в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия на 2011–2020 годы<sup>1</sup>, в рамках которого все страны и субъекты деятельности должны были принимать меры к сохранению биоразнообразия и обеспечиваемых им выгод для людей. Стратегический план включал в себя 20 целевых задач по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия (Айтинские целевые задачи), которые должны были быть включены сторонами в национальные стратегии и планы действий по сохранению биоразнообразия. Согласно предусмотренной планом концепции, к 2050 году биоразнообразие должно быть оценено по достоинству; сохраняется, восстанавливается и разумно используется, поддерживая экосистемные услуги и здоровое состояние планеты и принося выгоды, необходимые для всех людей.

12 июля 2021 года Секретариат Конвенции ООН о биологическом разнообразии (КБР) опубликовал первый официальный проект новой Глобальной рамочной программы по сохранению биоразнообразия до 2030 года<sup>2</sup>.

Среди обозначенных программой целей можно выделить следующие:

- создание на территории по крайней мере 30% суши и морских районов по всему миру, имеющих особое значение для сохранения биоразнообразия, эффективных и экологически репрезентативных хорошо взаимосвязанных систем охраня-

<sup>1</sup> URL: <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheet-sp-ru.pdf> (дата обращения: 23.04.2022).

<sup>2</sup> URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2021/07/a-new-global-framework-for-managing-nature-through-2030-1st-detailed-draft-agreement-debuts/> (дата обращения: 23.04.2022).

емых территорий, а также применение в целях охраны биоразнообразия других эффективных природоохранных мер, реализуемых на основе территориального признака;

- сокращение на 50% темпов интродукции инвазивных чужеродных видов и контроль или уничтожение таких видов для устранения или уменьшения их воздействия;
- сокращение сброса удобрений в окружающую среду по крайней мере наполовину и пестицидов по крайней мере на две трети, а также исключение попадания в окружающую среду пластиковых отходов;
- вклад природы в глобальные усилия по смягчению последствий изменения климата в размере не менее 10 Гт CO<sub>2</sub>-экв/год, предупреждение негативного воздействия на биоразнообразие мероприятий по смягчению последствий и адаптации к изменению климата;
- деятельность, наносящая ущерб биоразнообразию, должна быть на справедливой и равной основе перенаправлена, перепрофилирована, реформирована или прекращена, ее объемы должны быть сокращены как минимум на 500 млрд долларов США в год;
- увеличение международных финансовых потоков из всех источников в развивающиеся страны на 200 млрд долларов США.

В проекте рамочной программы определены четыре цели по формированию человечества, живущего в гармонии с природой, согласно концепции, утвержденной сторонами-членами Конвенции в 2010 году, — которые необходимо достичь для реализации концепции к 2050 году:

- улучшение целостности всех экосистем с увеличением их общей площади не менее чем на 15%, связность природных экосистем, поддержка здоровых и устойчивых популяций всех видов, снижение темпов вымирания видов по крайней мере в десять раз, сокращение в два раза риска исчезновения видов по всем таксономическим и функциональным группам, сохранение генетического разнообразия диких и одомашненных видов, сохранение не менее 90% генетического разнообразия внутри всех видов (цель А);
- оценка вклада природы в жизнь людей, поддержание или увеличение его размера за счет сохранения и устойчивого использования на благо общества (цель В);
- справедливое и равноправное распределение выгод от использования генетических ресурсов с существенным увели-

чением как денежных, так и неденежных общих выгод, в том числе для сохранения и устойчивого использования биоразнообразия (цель С);

- ликвидация разрыва между имеющимися финансовыми и другими средствами реализации и теми, которые необходимы для достижения Видения 2050 г. (цель D).

Реализация указанных целей подразделяется в сумме на 10 этапов, определяющих целевые показатели, которые должны быть достигнуты к 2030 году. Помимо этого, рамочная программа содержит 21 цель действий на период до 2030 года. Восемь из них посвящены уменьшению угроз биоразнообразию, в том числе комплексному пространственному планированию сухопутных и морских районов при сохранении существующих нетронутых и диких районов; восстановлению деградированных экосистем; созданию интегрированных в ландшафт взаимосвязанных систем особо охраняемых районов по крайней мере на 30% глобальных площадей суши и морских районов; восстановлению и сохранению видов, генетического разнообразия диких и одомашненных видов; обеспечению устойчивых, законных и безопасных для здоровья человека сбора, торговли и использования диких видов; управлению путями интродукции инвазивных чужеродных видов, предотвращая или снижая темпы их интродукции и укоренения по крайней мере на 50%; сокращению загрязнения из всех источников до уровней, не наносящих вреда биоразнообразию и экосистемным функциям; сведению к минимуму воздействия изменения климата на биоразнообразие.

Пять целей посвящены удовлетворению потребностей людей за счет устойчивого использования компонентов биоразнообразия и совместного использования полученных выгод; а оставшиеся восемь — политическим, экономическим и правовым инструментам и решениям по практической реализации намеченных целей, включая обеспечение доступа к информации для обеспечения осознанного выбора людей, направленного к сокращению образования отходов и снижению потребления, а также обеспечение равноправного и эффективного участия коренных народов и местных общин в принятии решений, касающихся биоразнообразия, и уважение их прав на земли, территории и ресурсы; равноправное и эффективное участие в принятии решений, касающихся биоразнообразия, женщин и молодежи.

В октябре 2021 года в г. Куньмин (Китай) состоялась первая часть 15 Конференции сторон Конвенции ООН о биологическом



разнообразии на тему «Экологическая цивилизация — создание общего будущего для жизни на Земле». Включенные в повестку 15 Конференции сторон вопросы — обзор результатов осуществления Конвенции и Стратегического плана в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия на 2011–2020 годы, а также выполнения Айтинских целевых задач в области биоразнообразия; обсуждение и принятие Глобальной рамочной программы в области биоразнообразия на период после 2020 года, проект содержания которой рассмотрен выше, будут проведены во второй части 14 Конференции, дата проведения которой в настоящее время определяется<sup>1</sup>.

Проблема сохранения биоразнообразия является чрезвычайно важной для обеспечения жизни человека на планете. В современном меняющемся мире возникает все большее количество угроз как биологическому разнообразию и его компонентам, так и окружающей среде в целом. И решить задачи их устранения, в том числе с помощью формирования единых правовых подходов к охране окружающей среды и биоразнообразия, могут только консолидированные усилия всех стран мирового сообщества, вне зависимости от их политических и экономических интересов. И об этом необходимо не забывать даже в условиях глобальных экономических и политических конфликтов.

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.cbd.int/doc/c/748a/ef73/58e2716ca5021e6e92e65be8/cop-15-04-ru.pdf>

## ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ИМПЕРАТИВ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ НАУКИ

*Русин С.Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

Экологический императив стал фактором (причиной, обстоятельством), влияющим на развитие как естественных, так и общественных наук, в том числе правовой науки.

Экологический императив как социологическая, политологическая, философская и естественнонаучная категория был введен в научный оборот и практику социальной жизни академиком Н.Н. Моисеевым. В соответствии с его взглядами, экологический императив — это граница допустимой активности человека, которую он в настоящее время, в данных конкретных природных условиях не имеет права переступать ни при каких обстоятельствах. Эта граница имеет два измерения: материальное и духовное.

В материальном смысле граница реализуется путем установления определенных запретов, основанных на строгом подсчете оказываемого человеком воздействия на природную среду. Этот подсчет осуществляется рядом естественных наук с целью выявления максимально допустимого антропологического воздействия на природу. Деятельность человека в данном случае направляется лишь на то, чтобы не превысить этот лимит.

Нравственное, духовное измерение экологического императива можно выразить в осознании человеком и человечеством своего места в природной среде, ущербности и бесперспективности безраздельного, потребительского пользования природой. Данный подход, по мнению Н.Н. Моисеева, обуславливает понимание экологического императива в качестве категорического<sup>1</sup>, что, как считают некоторые исследователи, позволяет более широко, именно коэволюционно, подойти к решению вопросов современного экологического кризиса<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> В философии Канта категорический императив — безусловное требование или закон разума, выражаемый в формуле: *du kannst, du sollst* — ты можешь, следовательно, должен (сделать) (Словарь иностранных слов русского языка. URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_fwords/19189/](https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords/19189/)).

<sup>2</sup> Кутومانов С.А., Некрасова Н.А., Некрасов С.И. Современные проблемы коэволюции. М.: Академия естествознания, 2010. URL: <https://monographies.ru/ru/book/view?id=75>

Таким образом, сам Н.Н. Моисеев предлагал понимать в качестве экологического императива систему ограничений, нарушение которых может явиться необратимыми последствиями для дальнейшего существования как человека, так и всего окружающего мира<sup>1</sup>.

Взгляды Н.Н. Моисеева на экологический императив вызвали широкий научный резонанс. Различные его аспекты стали предметом исследования как естественных, так и общественных наук. Правовая наука также откликнулась на новое явление в системе отношений общества и природы.

Наиболее последовательно и всесторонне проблему исследовал В.В. Петров, который разработал теорию включения экологического императива в механизм правового регулирования. С одной стороны, он выделил среди эколого-правовых норм отдельную группу, которую назвал «нормы-императивы», указав, что они содержат экологические требования ко всем источникам воздействия на среду и здоровье человека и предлагают им в безальтернативном порядке эколого-правовую модель поведения. Экологические императивы устанавливают запреты на экологически вредную деятельность, лимиты на природопользование, порядок выдачи лицензий на использование природных ресурсов<sup>2</sup>. С другой стороны, он видел цель действия механизма эколого-правового регулирования в выполнении установленных в законе экологических императивов<sup>3</sup>.

Духовную составляющую экологического императива во взглядах В.В. Петрова можно найти, обратившись к его позиции о том, что условием эффективности эколого-правовой нормы является эколого-правовая культура, под которой он понимал комплекс эколого-правовых структур — знание закона, уважение закона, умение его правильно применить<sup>4</sup>.

В последние десятилетия развитие науки экологического права осуществлялось, во-многом, в связи с необходимостью поиска правовых средств обеспечения экологического императива. При этом представления о самом экологическом императиве в «материальном» смысле, как его понимал Н.Н. Моисеев, формировались, конечно же, естественными науками. Таких импера-

<sup>1</sup> Моисеев Н.Н. Нравственность и феномен эволюции. Экологический императив и этика XXI в. // Общественные науки и современность. 1994. № 6. С. 132.

<sup>2</sup> Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: БЭК, 1995. С. 163.

<sup>3</sup> Там же. С. 161.

<sup>4</sup> Там же. С. 173.

тивов в настоящее время выделяется очень много, их перечень постоянно уточняется. К экологическим императивам относят предельные объемы различных видов негативного воздействия на природную среду (выбросов, сбросов, размещения отходов), предельные масштабы использования природных ресурсов (потребления вод, вырубки лесов, распашки земель, добычи животных и иных биологических ресурсов), проценты переработки (извлечения полезного вещества) природных ресурсов и др.<sup>1</sup>

Научные подходы к современному пониманию содержания экологического императива все больше опираются на специальные исследования или гипотезы: о «пределах роста»<sup>2</sup>, об антропогенном факторе в изменении климата, о влиянии фреонов на разрушение озонового слоя атмосферы и др. Эти не всегда получившие научное подтверждение теории были положены в основу формулирования новых экологических императивов, часть из которых была включена в российское законодательство. При этом в эколого-правовой науке стали проводиться соответствующие научные исследования, были подготовлены диссертации, написаны монографии и статьи<sup>3</sup>.

В научных работах активно исследуются правовые проблемы обеспечения соблюдения экологического императива в связи с осуществлением государственного экологического управления, поиском правовых средств реализации экологической политики<sup>4</sup>, правовым обеспечением действия эколого-экономического механизма, информационным обеспечением природопользования и охраны окружающей среды<sup>5</sup> и др.

<sup>1</sup> См., напр.: *Лулева Е.В.* Экологические императивы в системе правовых предписаний о рациональном природопользовании // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 148–161.

<sup>2</sup> См., напр.: *Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д.* Пределы роста. 30 лет спустя / Пер. с англ. М.: ИКЦ «Академкнига», 2008. С. 342.

<sup>3</sup> См., напр.: *Левецкая Е.В.* Международно-правовые нормы по защите озонового слоя Земли и их осуществление (на примере РФ и США). Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2000; *Семенихина В.А.* Правовое регулирование охраны климата: сравнительно-правовой анализ. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

<sup>4</sup> См., напр.: *Бринчук М.М.* Экологическая политика: природа и человек как общественная ценность // Экологическое право. 2016. № 3. С. 5–9; *Клюканова Л.Г.* Особенности формирования государственной экологической политики РФ // Правовые вопросы строительства. 2013. № 2. С. 9–12; *Русин С.Н.* Механизм правового регулирования и экологическая политика // Экологическое право. 2017. № 5. С. 13–20.

<sup>5</sup> *Выпханова Г.В.* Развитие идей профессора В.В. Петрова об эколого-правовом механизме применительно к информационному обеспечению природопользования и охраны окружающей среды // Экологическое право. 2009. № 2/3, спецвыпуск.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что экологический императив многими учеными-юристами осознается не только как основание развития эколого-правовой науки. Он кладется в основу представлений о развитии и иных отраслевых юридических наук, а также правовой науки в целом. В этой связи очень показательны взгляды профессора С.В. Королева, представителя науки конституционного права, который обоснованно полагает, что без экологического императива не может быть цивилистики XXI века, так как она в современном состоянии не способна решить парадоксальную задачу: обеспечить защиту человека как биофизической реальности от себя самого<sup>1</sup>. Эти взгляды можно оценить как реализацию мыслей О.С. Колбасова, сформулированных им в своем «завещании экологам»<sup>2</sup>, о том, что экологическое право должно сыграть колоссальную историческую роль — оно должно стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти.

Правовые средства обеспечения «нематериальной», духовной стороны экологического императива также определяют направления многих эколого-правовых исследований. Особое место в их ряду занимают работы М.М. Бринчука. В его большом труде «Законы природы и общества»<sup>3</sup> обосновывается вывод о том, что формирование нового мировоззрения и правопонимания, учет духовных и материальных законов природы в законах общества и повседневном поведении человека — это императив и главное средство преодоления цивилизационного кризиса и спасения человека. Подготовлены им и иные работы, в которых исследуются возможности права по реализации духовной составляющей экологического императива<sup>4</sup>.

Эта проблема занимает существенное место в системе исследований и иных ученых. Современное правопонимание включает в него духовную, культурную составляющую, что находит отражение в значительной части эколого-правовых исследова-

<sup>1</sup> Королев С.В. Экологический императив Sine qua non цивилистики XXI в. // Экологическое право. 2010. № 2. С. 33–35.

<sup>2</sup> Колбасов О.С. Завещание экологам // Экологическое право. 2001. № 3.

<sup>3</sup> Бринчук М.М. Законы природы и общества: монография: в 2 ч. М.: Юрлитформ, 2015.

<sup>4</sup> См., напр.: Бринчук М.М. Экологическое право должно стать противовесом всего остального права // Экологическое право. 2019. № 3. С. 3–11; Духовная функция государства как направление деятельности к духовно-экологической цивилизации // Государство и право. 2020. № 4. С. 47–57 и др.

ний, в представлениях о системе эколого-правовой науки. Так, например, программа курса «Экологическое право», реализуемая на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова, включает в себя тему «Понятие и структура идеологического механизма в сфере охраны окружающей среды», предусматривающая соответствующее научное обоснование наличия и применения правовых средств организации экологического воспитания и образования, являющихся основой эколого-правовой культуры. Осмысливается проблема и представителями других научных школ экологического права<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Власенко В.Н.* О перспективах реализации конституционного полномочия Правительства РФ по созданию условий для развития системы экологического образования и воспитания экологической культуры // *Экологическое право*. 2021. № 1. С. 23–27.

## ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА ПРИ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА МОСКВЫ

*Саргсян Г.А., аспирант кафедры экологического  
и земельного права юридического факультета Московского  
государственного университета имени М.В. Ломоносова*

Согласно действующему столичному законодательству, под реновацией жилищного фонда в г. Москве понимается совокупность мероприятий, направленных на обновление среды жизнедеятельности и создание благоприятных условий проживания граждан, в целях предотвращения роста аварийного жилищного фонда в г. Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства. Такое определение приводится в постановлении Правительства Москвы от 01.08.2017 № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» (далее — Программа реновации)<sup>1</sup>.

Правительством Москвы была принята Программа реновации<sup>2</sup>, рассчитанная до 2032 года. Данная программа ориентирована на устранение накопленного за последние десятилетия дисбаланса развития городской среды и недопущение массового появления в ближайшие 10-15 лет аварийного жилищного фонда в г. Москве. Кроме Программы реновации действуют также Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (далее — Закон о статусе столицы)<sup>3</sup>, Закон г. Москвы от 17.05.2017 № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» (далее — Закон о допгарантиях)<sup>4</sup> и постановление Пра-

<sup>1</sup> Ст. 2 Закона г. Москвы от 17.05.2017 № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Москвы от 01.08.2017 № 497-ПП (ред. от 12.12.2017) «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №19. Ст. 683.

<sup>4</sup> Закон г. Москвы от 17.05.2017 № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2017. № 6.

вительства Москвы от 02.05.2017 № 245-ПП «Об учете мнения населения по проекту реновации жилищного фонда в городе Москве» (далее — Постановление № 245-ПП)<sup>1</sup>. Начало реновации ознаменовано рядом судебных исков, связанных с оспариванием Постановления № 245-ПП. Предметом спора являлась законность реновации как таковой. К примеру, в деле № За-849/2017 по административному исковому заявлению П.А.Г. к Правительству Москвы, мэру Москвы о признании недействующим полностью вышеупомянутого постановления. Основная идея заявителя заключалась в том, что невозможно голосовать за проект программы, которого на момент голосования еще не существовало. Фактически москвичи голосовали за «кота в мешке». Понятие реновации жилищного фонда и ранее встречалось в нормативных правовых актах г. Москвы, то есть жители города в целом понимали, о чем идет речь. Однако на момент проведения голосования был абсолютно не понятен алгоритм реновации, отсутствовала какая бы то ни было конкретика относительно предоставления новых жилых помещений. Вместе с тем заявитель справедливо отмечал, что оспариваемый нормативный правовой акт влечет правовые последствия, поскольку, по результатам голосования многоквартирные дома войдут в пока несуществующую программу, проект которой также отсутствует, и будут снесены<sup>2</sup>. Тем самым правительство Москвы установило абсолютно новое основание прекращения права собственности, не предусмотренное федеральным законодательством. Таким образом, решением Московского городского суда от 16.06.2017 в удовлетворении административных исковых требований было отказано. Далее рассмотрим основополагающие положения закона о реновации в Москве. Законом о реновации предусматривается снос домов первого периода индустриального домостроения, аналогичных им домов по характеристикам конструктивных элементов, в которых 2/3 собственников и нанимателей проголосовали за включение их дома в реновацию. При этом оспорить данное решение в судебном порядке невозможно, собственники и наниматели могут оспорить лишь размер предоставляемого помещения или размер

<sup>1</sup> Постановление Правительства Москвы от 02.05.2017 № 245-ПП «Об учете мнения населения по проекту реновации жилищного фонда в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2017. Т. 2. № 26.

<sup>2</sup> Короткова М.В. Правовые аспекты реновации жилищного фонда в городе Москве // Образование и право. 2020. № 3.



денежной выплаты. Достигнуть консенсуса по вопросу крайне сложно. Так, А. Бычков отмечает, что в связи с большим количеством жильцов в каждом многоквартирном доме принять позицию каждого из них в принципе не представляется возможным, поскольку всегда будут как противники, так и сторонники переезда в новый дом. Для решения данной проблемы законодатель предусмотрел механизм учета большинства голосов, отданных за включение дома в программу реновации.

В целях содействия обновлению среды жизнедеятельности и создания благоприятных условий проживания граждан, общественного пространства для предотвращения роста аварийного жилищного фонда в г. Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства Постановлением Правительства Москвы от 08.08.2017 № 517-ПП «Об учреждении Московского фонда реновации жилой застройки» был создан фонд с одноименным названием (далее — Фонд). Функции Фонда, которые регламентированы пунктом 2.2 его Устава, полностью дублируют положения статьи 2 его Устава<sup>1</sup>, по сути, дублируют положения статьи 7.7 Закона о статусе столицы и формулируются в основном как «оказание содействия» в реализации программы реновации жилищного фонда, а пункт 2.3 Устава предусматривает 33 вида деятельности, включая осуществление деятельности застройщика, генерального подрядчика, генерального проектировщика, технического заказчика; заключение договоров; инвестирование, в том числе в рамках долевого строительства; производство строительных материалов; управление эксплуатацией жилого и нежилого фондов; передача г. Москве жилых помещений, принадлежащих Фонду на праве собственности, в том числе безвозмездная передача таких жилых помещений в виде пожертвования; осуществление оптовой торговли за вознаграждение или на договорной основе и целый ряд других видов деятельности. Вместе с тем, уже в марте 2018 года Постановлениями Правительства Москвы от 11.03.2018 № 174-ПП, от 27.03.2018 № 219-ПП были утверждены новые поправки к постановлению от 08.08.2017 № 517-ПП, согласно которым Фонд, с согласия собственника, может на основании договора мены передавать в собственность взамен принадлежащей ранее недвижимости — квартиры, жилая площадь которой будет мень-

<sup>1</sup> Официальный сайт Фонда реновации. URL: <https://fr.mos.ru/wp-content/uploads/2019/05/Ustav-Fonda.pdf>

ше первоначальной, с условием доплаты в соответствии с рыночной ценой одного квадратного метра, а также переселять собственников в иные районы (также при наличии согласия). Однако, введение новых положений создало некую социальную напряженность среди правообладателей недвижимого имущества, подлежащего реновации, что объясняется их опасением давления со стороны Фонда с целью оказать влияние на принятие решений относительно переселений в иные районы или в квартиры, обладающие меньшей жилой площадью.

Теперь рассмотрим особенности регулирования градостроительных и земельных отношений при реновации. Здесь уместно будет упомянуть статью 7.2 Закона<sup>1</sup>. Согласно статье 7.2 Закона, для реализации решений о реновации подготовка документации по планировке территории осуществляется без учета ранее утвержденной документации по планировке территории. Очевидно, здесь есть нарушение четвертого элемента института изъятия (связь с планированием): можно буквально «выгрызть» куски городской ткани без учета генерального плана и правил землепользования и застройки. Скорее всего, под каждый квартал создадут свои градостроительные регламенты с выгодными для девелопера параметрами. Нет препятствий для того, чтобы пятиэтажное жилье заменили 30-этажными башнями, причем по новым санитарным правилам и нормам пожарной безопасности для «стесненной» городской застройки<sup>2</sup>. Российское законодательство содержит нормы о принудительном изъятии собственности, в частности, глава 7.1 ЗК РФ. В статье 49 основания изъятия — государственная или муниципальная нужда. В реновации нет исключительной государственной нужды, при этом новый закон предполагает принуждение частного лица к заключению сделки. Понуждение к заключению договора упоминается, но из какой нормы вытекает обязанность его заключить, не упоминается. При этом инициаторы закона уклонялись от термина изъятия, настаивая, что реновация — особый правовой институт, не связанный с экспроприацией. Суть закона именно

<sup>1</sup> Федеральный закон от 01.07.2017 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: *Медведев И.П.* Правовые аспекты программы реновации Москвы // Закон. 2017. № 7. С. 115–127.

в том, чтобы заново распланировать и застроить по-новому. Для этого необходимо изъять у частных собственников помещения. Таким образом, на реновацию следует распространять все элементы изъятия и анализировать деятельность органов власти в данном ключе. В идее реновации отсутствует обоснование публичной нужды сносить тысячи домов. Однако этот довод ничем не подтвержден: нормы оперируют абстрактными характеристиками («комфортность», «моральное устаревание»). Законодательное регулирование реновации содержит много подводных камней. Рассматривая текст Закона о реновации, можно заметить прямое указание на то, что в правила землепользования и застройки могут быть при необходимости внесены коррективы по видам разрешенного использования объектов капитального строительства и земельных участков, а также по предельным параметрам разрешенного строительства. Логичным итогом при данных условиях будет недостаточное количество инсоляции, недостаточное расстояние между новостройками, как следствие — недостаточное количество зеленых насаждений. Таким образом, программа, направленная в том числе на создание благоприятных условий проживания граждан, будет иметь обратный эффект. Согласно законодательству, такое жилье будет соответствовать стандартам благоустройства, установленным для г. Москвы, но сами стандарты будут ниже<sup>1</sup>.

Подводя итог, необходимо отметить, что регулирование реновации в г. Москве осуществляется на основании федерального законодательства. Нельзя утверждать, что данная программа лишена смысла, но существует масса проблемных вопросов, требующих разрешения. Основной задачей разработчиков проектов, на мой взгляд, должно стать минимальное отступление от существующих нормативов и предельных параметров разрешенного строительства, для предоставления жилых помещений в домах, расположенных в действительно благоустроенных кварталах; а не стремление к максимальной экономической выгоде.

---

<sup>1</sup> Прохорова Е.А. О реализации программы реновации в городе Москве // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». 2019. № 3.

## К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ И МЕТОДАХ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К УКРУПНЕННЫМ НАУЧНЫМ СПЕЦИАЛЬНОСТЯМ

*Сафин З.Ф., доктор юридических наук, профессор, заведующий  
кафедрой экологического, трудового права и гражданского  
процесса юридического факультета Казанского (Приволжского)  
федерального университета*

Общеизвестно, что в российской системе юридических наук отраслевые науки основываются на соответствующих отраслях права. Между тем, научные споры о том, является ли земельное право самостоятельной отраслью права, относится ли оно к публичному или частному праву, в последние 30 лет не стихают<sup>1</sup>. Не прекратятся они и впредь, несмотря на то что правовое регулирование земельных отношений в настоящее время новой укрупненной номенклатурой научных специальностей отнесено как к публично-правовому, так и к частноправовому направлениям<sup>2</sup>.

Для такого деления нет ни устоявшейся теории, ни соответствующей законодательной основы. Поэтому представители науки земельного права по-прежнему будут отстаивать свои научные позиции о самостоятельности земельного права как о единой отрасли права, хотя и комплексной. Для будущих докторов и кандидатов юридических наук, занимающихся проблемами земельного права, сегодня становится злободневным вопрос о том, к какой же научной специальности будет относиться их исследование (публично-правовой или частноправовой), и кто это должен определять, притом квалифицированно.

Автору настоящей статьи этот вопрос интересен и как представителю науки земельного права, и как председателю диссертационного совета. Представляется, что прояснению этих вопросов поможет обращение к предмету и методам земельного права в более детализированном и конкретизированном срезе.

---

<sup>1</sup> *Краснов Н.И.* О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 7. С. 61.

<sup>2</sup> *Устюкова В.В.* Еще раз о соотношении земельного и гражданского права (по материалам судебной практики) // Государство и право. 2006. № 3. С. 29 и далее.

Современное земельное право России основано прежде всего на признании земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (п. 1 ст. 9 Конституции РФ), как объекта природы и природного ресурса, нуждающегося в особой охране (ст. 1 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ)). В этом проявляется его социальная ценность и учет общественных интересов. Даже признание земли, а вернее, конкретного земельного участка, объектом недвижимости, объектом вещного права, не влияет в целом на сущностную ценность и содержание земельного права, а также характер самих земельных отношений. Об этом не раз уже писали представители науки земельного и экологического права<sup>1</sup>. И это объективная действительность, предопределяющая круг общественных отношений, регулируемых земельным правом. С учетом указанных обстоятельств формируются и нормы земельного права, объединяясь в соответствующие институты, и находят формальное закрепление в основном отраслевом законе — ЗК РФ. Следует согласиться с Д. А. Гавриным о том, что «Праву присуще детализировать общественные отношения, получая взамен «структурированное юридическое отражение»<sup>2</sup>. Следовательно, определяя (формулируя) предмет земельного права, необходимо опираться как на материализованный объект (земля, земельный участок), так и на структурированные нормы ЗК РФ.

Предметом земельного права являются общественные отношения по поводу земли (земельного участка), состоящие из отношений экологического, управленческого, экономического (имущественного) и процедурного характера, возникающие с участием государства, муниципальных образований в лице их компетентных органов (в дальнейшем органов публичной власти<sup>3</sup>), физических и юридических лиц в конкретных сферах:

<sup>1</sup> См., напр.: *Бринчук М.М.* Соотношение экологического права с другими отраслями права // Государство и право. 2009. № 7. С. 25–37; *Бринчук М.М., Будникова Ю.Е.* Земля — публичное право // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2. С. 20–30; *Гизатуллин Р.Х.* Земельное право в системе российского права // Правовое государство: теория и практика. 2019. № 4 (58). С. 165.

<sup>2</sup> *Гаврин Д.А.* Частное и публичное право: нарушая гравитацию правовой материи // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 2. С. 53.

<sup>3</sup> Согласно одной из новелл Конституции РФ (п. 3 ст. 132), введенной Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ. Согласно Указу Президента РФ от

охраны земли как объекта природы и природного ресурса; государственного кадастрового учета; распределения; землеустройства; мониторинга; государственного и муниципального контроля; образования, предоставления и использования земли (земельных участков) на основе установленных законом прав. Остановимся на некоторых из них.

Охрана земель пронизывает все сферы земельных отношений. Требования по охране земель распространяются на всех субъектов земельных отношений (п. 1 ст. 13 ЗК РФ). Не являются исключением и те субъекты, которые используют земельные участки на основе права собственности и иных прав, в том числе на праве аренды, безвозмездного пользования. В этом и есть проявление публичного интереса. Отношения по охране земли не нужно смешивать с охранительными отношениями. Последние возникают в результате неисполнения обязанностей по охране земель.

Земельные отношения управленческого характера связаны, прежде всего, с деятельностью соответствующих органов публичной власти. Управление в сфере использования и охраны земель — это целенаправленная деятельность компетентных органов исполнительной власти и местного самоуправления по обеспечению охраны земель и их рационального и эффективного использования. Указанная деятельность осуществляется по отдельным направлениям.

Основываясь на деятельностном подходе, перечисленные управленческие отношения нужно включать в предмет земельного права. Отношения по распределению земель, например, включают в себя отнесение земель по целевому назначению к отдельным категориям, перевод их из одной категории в другую, установление видов разрешенного использования.

Отношения по образованию земельных участков возникают при формировании их в качестве объектов недвижимости. Они, по существу, предшествуют отношениям по непосредственному распоряжению земельным участком и осуществляются в соответствии с установленными ЗК РФ требованиями и процедурами (см., например, главу 1 ЗК РФ). Не случайно в пункте 1 статьи 11 ЗК РФ образование земельных участков определяется через предлог «при»: «при разделе, объединении, перераспреде-

лении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Поэтому отношения по образованию земельных участков носят самостоятельный земельно-правовой характер, хотя и основаны на праве собственности и на некоторых иных вещных правах, и входят в предмет земельного права<sup>1</sup>.

В целях устранения сомнений в принадлежности этих отношений именно к предмету земельного права необходимо, на наш взгляд, внести уточнения в наименования некоторых статей ЗК РФ. Например, статью 11 ЗК РФ «Раздел земельного участка» необходимо переименовать и назвать «Образование земельных участков при разделе земельного участка», статью 11 ЗК РФ — «Образование земельных участков или земельного участка при выделе долей или доли», статью 11 ЗК РФ — «Образование земельного участка при объединении смежных земельных участков», статью 11 ЗК РФ — «Образование земельных участков при перераспределении смежных земельных участков».

ЗК РФ также регулирует довольно широкий круг отношений по предоставлению земельных участков, которые во многих случаях носят процедурный характер. Такие отношения возникают по поводу земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. По данным статистики, на 1 января 2021 года на долю государственных и муниципальных земель приходится 92,2% от площади земельного фонда страны<sup>2</sup>.

Большинство норм, регулирующих отношения по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, содержатся в главе V ЗК РФ. Они подробно регламентируют основания, случаи, особенности и процедуры такого предоставления. Основываясь на

<sup>1</sup> Поэтому попытка внесения норм об образовании земельных участков в Гражданский кодекс РФ является необоснованной, напр., см.: Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в первом чтении 27.04.2012) // СПС «КонсультантПлюс». Не случайно, видимо, в Проекте Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс РФ в части совершенствования законодательства о недвижимом имуществе» (подготовлен Росреестром, ID проекта 02/04/03-22/00126112) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.03.2022) нормы об образовании касаются только таких объектов недвижимого имущества, как здания, сооружения, машиноместа, среди них не именованы земельные участки (ст. 141.8).

<sup>2</sup> Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в РФ в 2020 году. М., 2021. С. 40.

этих нормах, можно прийти к выводу о неоднозначности понятия «предоставление». Его можно рассматривать в следующих аспектах. Во-первых, как акт государственного органа или органа местного самоуправления, являющийся одним из оснований возникновения права собственности или иного вещного права у физических и юридических лиц. Во-вторых, как распоряжение собственника своим земельным участком.

В-третьих, как особую процедуру, с присущими лишь ей признаками: предоставление осуществляется только из государственных и муниципальных земель; наличие специальной подробной процедурной формы; вынесение решения компетентного органа (даже перед совершением конкретной сделки по поводу земельного участка); образование земельного участка на основе утвержденного проекта территории или схемы его расположения на кадастровом плане территории.

Разве гражданское право, как основа так называемого частного права, может учесть все эти нюансы? Конечно же, нет.

Отношения по предоставлению земельных участков процедурного характера нельзя отнести и к административным процедурам, несмотря на наличие акта компетентного органа. Они остаются отношениями земельными, но более детализированными, возникающими в рамках уже существующих правоотношений государственной или муниципальной собственности. Другое дело, когда на основе установленных ЗК РФ процедур органами местного самоуправления принимаются регламенты по оказанию муниципальных услуг<sup>1</sup>. В данном случае имеет место административная процедура — предмет административного права.

Основу отношений экономического (имущественного) характера как предмета земельного права, безусловно, составляют отношения по использованию земель (земельных участков). В пункте 1 статьи 3 ЗК РФ закреплено, что земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в России как основы жизни и деятельности народов,

<sup>1</sup> Напр.: Раздел III Административного регламента предоставления Исполнительным комитетом г. Казани муниципальной услуги по выдаче разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для размещения объектов, виды которых установлены Постановлением Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300, утв. Постановлением Исполнительного комитета г. Казани от 31.12.2015 № 4694 (с изм. от 12.03.2021). URL: <https://kzn.ru/poluchit-uslugu/vydacha-razresheniya-na-ispolzovanie-zemel-dlyarazmeshcheniya-obektov-ustanovlennykh-postanovleniem/>



проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).

В этой статье ЗК РФ заложен сущностный смысл содержания отношений по использованию земель (земельных участков), который раскрывается и конкретизируется во многих других статьях ЗК РФ через права и обязанности правообладателей, их обязанности использовать и охранять землю (земельный участок) в рамках соответствующего целевого назначения и разрешенных видов использования, установленных ограничений.

Для предмета земельного права важна именно такая характеристика земельных отношений по использованию земель (земельных участков), а не то, в каких гражданско-правовых конструкциях видов прав они осуществляются и реализуются. Поэтому следовало бы переименовать и названия некоторых статей ЗК РФ. Статьи 22 и 24 ЗК РФ соответственно следует именовать «Использование земельных участков на основе арендного права», «Использование земельных участков на основе временного пользования». Статью 23 ЗК РФ «Право ограниченного пользования чужим земельным участком» необходимо именовать «Использование земельного участка на основе сервитута». Нужно также отказаться от понятия «публичный сервитут», заменив его понятием «Ограничение использования земельных участков в государственных, муниципальных и общественных целях».

Изменение понятийного аппарата ЗК РФ в определенной мере позволит минимизировать притязания цивилистов на имущественную часть предмета земельного права. В самих же научных исследованиях по земельному праву акцент должен быть сделан на правовом обеспечении рационального, эффективного, с соблюдением экологических требований использования земель (земельных участков), а также на земельно-правовом инструментарии регулирования этих отношений.

В науке земельного права традиционно методы правового регулирования делятся на императивный и диспозитивный. В учебниках по земельному праву, как правило, указывается на особое сочетание указанных методов правового регулирования<sup>1</sup>. Преобладание императивного метода правового регулирования присуще публичным отраслям права. В земельном пра-

---

<sup>1</sup> Болтанова Е.С. Земельное право: Учебник. 3-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. С. 31; Мисник Г.А., Волков Г.А., Дубовик О.Л. и др. Земельное право: Учебник. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2014. С. 27 и другие учебники.

ве в настоящее время также преобладает императивный метод правового регулирования. Примером некоторой диспозитивности служит статья 43 ЗК РФ, посвященная осуществлению прав на земельные участки. Содержание указанной статьи позволяет прийти к выводу о том, что диспозитивность в земельном праве не означает буквального равенства сторон. Диспозитивность обращена непосредственно к конкретному землепользователю и действует в суженных пределах осуществления прав, поскольку пользование земельным участком происходит в рамках вида его разрешенного использования. Следует согласиться с профессором Г.А. Волковым по поводу того, что земельное и иные природоресурсные отрасли права исходят из разрешительного режима (типа) правового регулирования, который не свойствен частному праву<sup>1</sup>. В основе разрешительного типа регулирования лежит общий запрет, он строится по принципу «запрещено все, кроме...»; а значит, субъекты могут совершать только те действия, которые разрешены в нормах права, причем в большинстве случаев еще необходимо иметь компетентное решение государственного органа<sup>2</sup>.

Основываясь на предмете и методе земельного права, типе регулирования земельных отношений, земельное право следует отнести к публичным отраслям права, следовательно, и научные исследования в рамках земельного права необходимо вести как в публичной отрасли права. В конечном виде земельно-правовые исследования могут быть представлены в диссертационный совет по научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

---

<sup>1</sup> Волков Г.А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 6. С. 5–9.

<sup>2</sup> Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. С. 8 и далее по тексту; *Он же*. Принципы земельного права России. М.: Издательский дом «Городец», 2005. С. 90.

## ВОДНОЕ ПРАВО РОССИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ВЫХОДА ИЗ ВОДНОГО КРИЗИСА

**Сиваков Д.О.**, кандидат юридических наук,  
ведущий научный сотрудник отдела экологического  
и аграрного законодательства Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

Как все мы знаем, важным вызовом существования человечества является экологический кризис. Его немаленькой составной частью является водный кризис<sup>1</sup>.

В разных странах водный кризис проявляется по-разному. В странах с засушливым климатом (Иран, Пакистан, Афганистан) не хватает пресных вод. В России же имеет место проблема загрязнения, засорения поверхностных и подземных водных объектов, нередко они накапливаются (депонируются). Пресных вод достаточно много, но в аридных районах нашей страны (Прикаспий, предгорья Кавказа) ощущается их нехватка.

Как часть экологического кризиса водный кризис имеет все те же общие свойства и признаки. С одной стороны, негативное воздействие на природу, а с другой стороны — неспособность человеческого общества преломить ситуацию.

В свою очередь, для преодоления водного и вообще экологического кризиса необходим поэтапный переход на современные ресурсосберегающие технологии, в том числе введение в водное хозяйство схем замкнутого цикла водоснабжения.

Что происходит в водной сфере в России? Водное законодательство далеко не всегда успешно претворяется в жизнь российского общества<sup>2</sup>. О его непростой судьбе пишут исследования<sup>3</sup>. Установление очистных сооружений по документам стратегического планирования должно быть массовым, но до сих пор мы не смогли достигнуть повсеместной очистки сточных вод по установленным нормативам.

---

<sup>1</sup> См.: Данилов-Данильян В.И. Водные ресурсы мира и перспективы водохозяйственного комплекса России // Центр экологической политики России. М.: Институт устойчивого развития, 2009. С. 3–5, 33–39.

<sup>2</sup> Как обеспечить эффективность закона / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Н.Н. Толмачева, С.А. Боголюбов. М.: ИЗИСП-Московской областной Думы, 2019. С. 182–192.

<sup>3</sup> Калинченко Т.Г. Формирование и развитие водного права России (публичные и частноправовые аспекты). М., 2010.

Почему это происходит? Не только из-за нехватки средств, пресловутого остаточного принципа, нехватки квалифицированных кадров. До сего времени использование водных объектов было поводом для платежей, чтобы потом они обезличивались в бюджете. Только с сего года немного продвинулись мы вперед и плата за негативное воздействие на окружающую среду (включая и водную) стала компенсационной (стала тратиться на нейтрализацию накопленного экологического вреда, или, в случае его отсутствия, — другого экологического вреда).

Однако есть причины поглубже, которые мы не хотим признавать и тем более исправлять. Водный кризис и вообще экологический кризис коренятся в нравственном кризисе. Современный «рыночный» человек, и вслед за ним рыночное государство, видят в экологических требованиях досадные издержки, утрированные экологами. Сейчас, в связи с военными угрозами, многие эксперты заговорили о мобилизационной экономике России (значит, роль планирования возрастет).

Однако и при такой модели экономики без рачительного водопользования, неистощительного водопользования нам нельзя. Также именно водное право России должно во многом обеспечить неистощительное водопользование.

При этом все новые трансформации экономики должны предусматривать максимальную защиту водных ресурсов России от загрязнения, засорения, истощения. Впрочем, этого мало сказать, скорее уж требуется правовое обеспечение максимального использования каждой единицы изымаемой водной массы при минимальном, по возможности, заборе этой водной массы из водоема, водотока, подземного горизонта<sup>1</sup>.

К сожалению, действующее водное (и смежное) право, положение которого во многом продиктованы интересами бизнеса, пока не обеспечивает названное состояние водохозяйственной отрасли. Во-первых, предусмотренные действующим законодательством правовые режимы водоохранных зон, зон санитарной охраны, разработанные с учетом интересов владельцев недвижимости, предполагают лишь самые очевидные запреты и ограничения хозяйственной деятельности, что делает охрану водных объектов примитивной и не рассчитанной на новые поколения. Во-вторых, юридическая ответственность за нарушения водного

---

<sup>1</sup> Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография / Отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: ИЗИСП: ИНФРА-М, 2019. С. 253–273.

законодательства нередко предусматривает малодейственные штрафы. Малоэффективным является и ряд механизмов (таксы, методики) возмещения экологического вреда водным объектам: полнота и своевременность возмещения на деле не обеспечиваются. В-третьих, в действующем законодательстве не закреплены надежные гарантии внедрения технологий рециклинга, то есть повторного использования ранее изъятых водной массы, перед этим прошедшей очистку.

Имея в качестве приоритета публичные интересы (во имя будущих поколений), и вне зависимости от частных интересов, водное право должно поощрять не распространенное в нашей стране расточительное водопользование, а экономное, берегающее водопользование, закрепляя при этом развернутую систему охраны водного фонда.

При позитивном прогнозе развития водного права сложится и утвердится принцип и сопряженный с ним правовой институт ответственного водопользования<sup>1</sup>. В рамках ответственного водопользования производительные силы России должны будут функционировать с расчетом на снижение до сих пор высокой водоемкости ВВП и больших водопотерь, что будет способствовать обеспечению благоприятного состояния водного фонда в интересах будущих поколений россиян.

По мнению автора, платежи за использование водных объектов (в том числе в рамках договоров водопользования) должны помогать государству-собственнику обеспечивать для своего объекта права собственности восстановление благополучного экологического состояния, что следует закрепить в положениях ВК РФ. Последнее представляет собой систему мер по очистке дна, нейтрализации донных отложений и укрепления берегов различных водных объектов (особенно это актуально для водохранилищ и каналов). Не меньшие средства должны распределяться на установку и модернизацию очистных сооружений. Особые средства, приемы (и процедуры) регулирования должны обеспечить распределение доходов от использования дефицитного ресурса пресных вод на меры сохранения, восстановления и изучения водного фонда, введения ресурсосберегающих технологий, включая рециклинг. Плата за использование водного объекта должна, по нашему мнению, осваиваться целевым об-

---

<sup>1</sup> Сиваков Д.О. Концептуальные основы ответственного водопользования: эколого-правовой взгляд // Аграрное и земельное право. 2018. № 8. С. 58–65.

разом и служить источником финансирования различных программ по изучению, охране и восстановлению вод в духе программы «Возрождение Волги»<sup>1</sup>.

В русле вариативности правового регулирования в области использования и охраны вод предпочтительно закрепить в ВК РФ, НК РФ и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов снижение (или вообще погашение) суммы платы по договору водопользования или водного налога на основании надлежаще оформленной сметы затрат водопользователя на работы по очистке дна от донных осадков, их последующей нейтрализации. Кроме того, предлагается применять прием взаимного зачета к порядку финансирования водохозяйственной деятельности, в том числе при расчете платы за водопользование. В частности, необходимо закрепить основание для снижения платы за воду того водопользователя, который понес затраты.

Таковы лишь некоторые организационно-правовые решения, позволяющие развить водное право до уровня, соответствующего угрозам современности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Сиваков Д.О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности: монография. М.: ИЗИСП: Юриспруденция, 2012. С. 305–313, 336.

<sup>2</sup> Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗИСП: Юриспруденция, 2015. С. 302–315.

## АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕСОКЛИМАТИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ

*Спиридонова Е.В., аспирант кафедры экологического  
и земельного права юридического факультета Московского  
государственного университета имени М.В. Ломоносова*

В последние годы мировые стандарты в области управления лесами (включая их сохранение) возрастают в связи с набирающей свою актуальность «зеленой» повесткой. Кроме того, не последним фактором, оказывающим влияние на деградацию лесов, становятся лесные пожары. При анализе норм как международных, так и национальных актов можно сделать вывод о том, что леса выделяются обособленным инструментом в борьбе с климатическими изменениями.

Взаимосвязь климата и леса закрепляется Парижским соглашением<sup>1</sup>, там же описывается связь климатических изменений с проблемами деградации лесов. Согласно данному документу, стороны Парижского соглашения призываются сокращать выбросы парниковых газов, влияющих на климат, путем борьбы с обезлесением и деградацией лесов, развитием устойчивого управления лесами и увеличения накопления углерода в лесах в развивающихся странах.

В России климатическая повестка особенно активно развивается в последнее время. По итогам Петербургского международного экономического форума 2–5 июня 2021 года подготовлен перечень поручений Президента Российской Федерации<sup>2</sup>. Согласно одному из его положений необходимо «обеспечить возможность реализации начиная с 1 июля 2022 года на территории Российской Федерации климатических проектов по сокращению (предотвращению) выбросов парниковых газов и (или) увеличению поглощения парниковых газов, предусмотрев принятие необходимых нормативных правовых актов, устанавливающих в том числе: возможность реализации таких проек-

---

<sup>1</sup> Парижское соглашение заключено в г. Париже 12.12.2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Перечень поручений по итогам Петербургского международного экономического форума. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/65937#sel=27:1:cgh,27:13:iai>

тов на землях лесного фонда и землях сельскохозяйственного назначения».

Данный перечень послужил основанием для разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статью 9 Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов»<sup>1</sup> (далее — Проект) в целях обеспечения реализации на территории Российской Федерации климатических проектов, обеспечивающих сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение поглощения парниковых газов.

Проект в целом дополняет две статьи Лесного кодекса Российской Федерации и вносит изменения в статью 9 Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов». Во-первых, Проект предусматривает, что климатический проект является разновидностью инвестиционной деятельности в области освоения лесов. Во-вторых, Проект вносит изменения в статью, касающуюся полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений.

Однако Проект не предусматривает внесение изменений в статью 25 Лесного кодекса Российской Федерации «Виды использования лесов». Таким образом правового основания для реализации лесоклиматических проектов не возникает.

Ранее автор в своих публикациях указывал на необходимость внесения соответствующих изменений в данную статью.

Если приведенная статья не будет дополнена такими положениями, то сама конструкция лесоклиматических проектов теряет свой смысл, так как рискует быть ассоциированной и смешанной с такими видами использования лесов, как: «создание лесных плантаций и их эксплуатация». Данный вид использования лесов из всего перечня, содержащегося в статье 25 Лесного кодекса Российской Федерации, наиболее схожий с той деятельностью, которую планируется осуществлять при реализации лесоклиматических проектов.

Стоит отметить, что сегодня работы по охране, защите, воспроизводству лесов, лесоразведению осуществляются отдельными категориями лиц как следствие рубки лесных насаждений, осуществляемой при строительстве, реконструкции, эксплуатации линейных объектов.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статью 9 Федерального закона „Об ограничении выбросов парниковых газов“» (проект). URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=126948>



Однако правового основания в виде нового вида использования лесов для осуществления данными лицами указанных работ Лесным кодексом Российской Федерации также не предусмотрено.

Федеральным законом от 2 июля 2021 года № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» предусмотрено определение «климатического проекта», под которым понимается комплекс мероприятий, обеспечивающих сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение их поглощения с учетом поглощающей способности лесов и иных экосистем.

Согласно Проекту «к климатическим проектам в области лесных отношений относятся климатические проекты, предусматривающие осуществление работ по охране, защите, воспроизводству лесов, лесоразведению, обеспечивающих сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение поглощения парниковых газов». Что касается самого понятия «лесоклиматического проекта» представляется целесообразным не определять понятие посредством цитирования самого понятия («к климатическим проектам в области лесных отношений относятся климатические проекты...»), так как это свидетельствует о низкой юридико-технической подготовке Проекта.

Представляется, что под лесоклиматическими проектами следует понимать такие механизмы и инструменты, используемые в лесном секторе, которые способствуют качественному снижению выбросов парниковых газов и попутно могут влиять на снижение углеродного налога.

При правоприменении статьи 63.1 «Особенности осуществления лесовосстановления и лесоразведения отдельными категориями лиц» Лесного кодекса Российской Федерации лица, выполняющие соответствующие работы, столкнулись со следующими проблемами.

Указанная статья не учитывает деление территории страны на климатические зоны<sup>1</sup>. Однако О.И. Крассов отмечал, что лесовосстановление (лесоразведение) осуществляется на зонально-типологической основе в соответствии с потенциальными лесорастительными условиями участков, лесоводственными свойствами древесных и кустарниковых пород, целями выращи-

<sup>1</sup> Березной В.А. Эколого-правовой режим природопользования // Налог. 2008. № 31 (СПС «КонсультантПлюс»).

вания насаждений<sup>1</sup>. В статье же и подзаконных актах не уточняется, что лесовосстановление варьируется в зависимости от климатической зоны, где проводится.

Представляется, что норма, предусмотренная Проектом, приведет к аналогичным сложностям в правоприменении.

Кроме того, из Проекта не ясно, что будет являться итогом выполненного «лесоклиматического проекта», так как к такому проекту, на наш взгляд, должны применяться особенные критерии.

Также Проект не предусматривает охрану и защиту лесных участков после осуществления на них мероприятий по высадке лесных культур, то есть какой срок выращивания лесных культур является достаточным для осуществления лесоклиматического проекта, необходимо ли проводить на таких участках мероприятия по агроходу, в какой момент возможна рубка таких насаждений и возможна ли она вообще, что происходит с лесом на таких участках после окончания реализации лесоклиматического проекта. Данный этап является самым важным в жизненном цикле «лесоклиматического проекта», так как он сопряжен с дальнейшим оборотом CO<sub>2</sub>, который будут высвобождаться при рубке лесных насаждений.

В заключении необходимо отметить, что законодательство в сфере регулирования климатических проектов активно развивается. Однако данный Проект не может служить примером позитивных изменений в законодательстве и нуждается в серьезной переработке.

---

<sup>1</sup> Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. М.: Дело, 2002. С. 653–664.

## ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСА<sup>1</sup>

*Устюкова В.В., доктор юридических наук, профессор,  
и. о. заведующего сектором экологического, земельного  
и аграрного права Института государства и права РАН*

Действующий Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ, как известно, не содержит нормы, которая определяла бы, в чьей собственности у нас находятся леса. В Кодексе есть лишь норма, закрепляющая право федеральной собственности на лесные участки, расположенные на землях лесного фонда (п. 1 ст. 8 ЛК РФ), а также положение о том, что формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством (п. 2 ст. 8 ЛК РФ).

Совершенно очевидно, что право собственности на лесные участки совершенно не тождественно праву собственности на леса, хотя в юридической литературе такое отождествление иногда допускается. Так, В.К. Быковский на основе анализа указанной статьи приходит к выводу, что «новый ЛК ввел многообразие форм собственности на леса, и федеральная собственность перестала быть исключительной формой собственности на леса»<sup>2</sup>. Не видят разницы между понятием «лес» и «лесной участок» и некоторые другие авторы, высказывая, по сути, суждения, аналогичные вышеприведенному<sup>3</sup>.

Некоторые авторы обходят вопрос о праве собственности на леса по действующему законодательству молчанием, или выдают желаемое за действительное. Например, Ю.И. Шуплецова утверждает, что в лесном законодательстве заложен механизм разграничения права собственности на леса и иную растительность<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс». Используемые в статье нормативные правовые акты приводятся по данным этой справочно-поисковой системы.

<sup>2</sup> *Быковский В.К.* Право собственности на леса // *Законность.* 2007. № 8 (СПС «КонсультантПлюс». Комментарии законодательства).

<sup>3</sup> *Хрещикова В.В.* Приватизация лесных ресурсов в Российской Федерации: правовое регулирование // *Реформы и право.* 2012. № 2; *Шуплецова Ю.И.* Перспективы и направления развития лесного законодательства Российской Федерации // *Журнал российского права.* 2015. № 3. С. 72–79 (СПС «КонсультантПлюс». Комментарии законодательства).

<sup>4</sup> *Шуплецова Ю.И.* Особенности правового регулирования использования лесов на землях различных категорий // *Журнал российского права.* 2020. № 9. С. 120–133. DOI: 10.12737/jrl.2020.111

Однако конкретных ссылок на нормы Кодекса она не приводит, соответственно, в чем именно состоит этот «механизм разграничения», в каких статьях он закреплен, не очень понятно.

Мы разделяем позицию тех ученых, которые совершенно справедливо обращают внимание на этот существенный недостаток современного Лесного кодекса. Так, М.И. Васильева считает очевидным пробелом Кодекса то обстоятельство, что право собственности урегулировано применительно к лесным участкам, древесине и иным добытым лесным ресурсам и никак не затрагивается право собственности на лес вообще, лесной фонд, а также на лесные насаждения<sup>1</sup>. Н.Г. Нарышева также отмечает, что Лесной кодекс 2006 года не оперирует понятием «право собственности на леса»<sup>2</sup>.

Такое положение нельзя считать нормальным. В соответствии с частью 2 статьи 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Леса представляют собой важный природный ресурс, но это единственный природный ресурс, право собственности на который никак не определено в действующем законодательстве. Применительно к земле, водным объектам, недрам, животному миру в соответствующих Кодексах (Земельном, Водном) или специальных Федеральных законах есть статьи, регулирующие отношения собственности на тот или иной природный объект (природный ресурс). И лишь Лесной кодекс обходит этот вопрос молчанием.

Отметим, что такая ситуация существовала не всегда. Уже Лесной кодекс РСФСР 1923 года начинался с положения о том, что все леса и земельные площади, предназначенные для выращивания древесины и для нужд лесного хозяйства, отграниченные в установленном для того порядке от земель иного назначения, составляют собственность Рабоче-Крестьянского Государства и образуют единый государственный лесной фонд.

Лесной кодекс РФ от 29.01.1997 № 22-ФЗ также предусматривал в статье 19, что лесной фонд и расположенные на землях оборонены леса находятся в федеральной собственности. При этом под лесным фондом понимались все леса, за исключением лесов, рас-

<sup>1</sup> Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ // Журнал российского права. 2007. № 1 (СПС «КонсультантПлюс». Комментарий законодательства).

<sup>2</sup> Нарышева Н.Г. Развитие законодательства о городских лесах // Экологическое право. 2012. № 1 (СПС «КонсультантПлюс». Комментарий законодательства).

положенных на землях обороны и землях городских и сельских поселений, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные земли и нелесные земли) (ст. 7 Кодекса).

По запросам администрации Хабаровского края и Правительства Республики Карелия ряд норм данного Кодекса (в том числе статья 19) были предметом рассмотрения Конституционного суда РФ. Заявители считали, что федеральный законодатель не имеет полномочий отнести лесной фонд к федеральной собственности. Однако Конституционный суд не согласился с такой позицией и указал, что лесной фонд — ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения ею соответствующих международных обязательств), а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов — представляет собой публичное достояние многонационального народа России, и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим<sup>1</sup>.

В связи со сказанным представляется странным отказ от этих проверенных временем и получивших поддержку Конституционного суда РФ норм в Лесном кодексе 2006 года.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального собрания РФ находится проект нового Лесного кодекса РФ<sup>2</sup>, в котором вопросы собственности на леса по-прежнему прямо не решаются, так как в законопроекте, как и в действующем Кодексе, есть только статья про право собственности на лесные участки. Вместе с тем, в проекте есть положения, касающиеся именно права собственности на леса. Так, в статье 2 проекта Кодекса среди принципов государственной лесной политики, которые почему-то появились в проекте вместо принципов лесного законодательства, названы, например, такие принципы, как:

- сохранение лесов лесного фонда в *федеральной собственности* (при том, что ни понятия лесного фонда, ни понятия лесов лесного фонда в проекте нет);

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».

<sup>2</sup> Текст законопроекта размещен на сайте <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 25.04.2022).

- обоснованность и последовательность в принятии решений в сфере управления лесами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и др.

Однако, по нашему мнению, право федеральной собственности на леса, расположенные на землях лесного фонда, а также основания возникновения и прекращения права собственности на леса иных публичных субъектов (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), должны закрепляться непосредственно в Кодексе, коль скоро разрабатывается новый нормативный правовой акт; а не домысливаться из невнятных и несогласованных между собой норм. При этом было бы полезно обратиться к прежнему опыту правового регулирования соответствующих отношений, поскольку многие ранее действовавшие правовые нормы были гораздо лучше современных.

# ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ<sup>1</sup>

**Харьков В.Н.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского и земельного права  
Тульского государственного университета

Текущий период социально-экономического развития России характеризуется сложно-сочетанным комплексом финансово-экономических и международно-правовых факторов, препятствующих динамичному и плановому достижению намеченных стратегических целей социально-экономического, научно-технического и экологического развития страны. Однако, на наш взгляд, именно в этот период необходимо обеспечить в полной мере достижение намеченных целей экологического развития<sup>2</sup>, являющихся фундаментом перспективного социально-экономического развития, всецело основанного на достижении конституционных стандартов благоприятной окружающей среды, экологической безопасности и экологического благополучия<sup>3</sup> (ст. 41, 42 Конституции РФ), в приоритетном порядке разрешая проблемы правового обеспечения охраны природных ресурсов в целом, и земельных ресурсов в особенности, поскольку земля в сельском и лесном хозяйстве является средством производства.

Основной закон относит использование и охрану земель и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов к основам конституционного строя (ст. 9, 16 Конститу-

<sup>1</sup> Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (в ред. от 21.07.2020 № 474) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»; Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.»; Указ Президента РФ от 08.02.2021 № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений» и др.

<sup>3</sup> Особенно важно не допустить отхода от достигнутого уровня экологической безопасности под предлогом преодоления санкционного давления и других неблагоприятных факторов. И если в «пандемийный» период Правительству РФ в целом удалось «устоять под натиском» бизнес-сектора, требовавшего масштабного сокращения экологических требований, то в настоящий период под предлогом временного характера действия намеченных анти-экологических мер, такие шаги запланированы. В частности, предлагается «обнулить» экологические требования к ДВС. См.: *Никитина О.* У машин обнуляется экология. В России разрешат автомобильные двигатели класса «Евро-0» // Коммерсантъ. 19.04.2022. № 68.

ции РФ). В свете разъяснений Конституционного суда РФ<sup>1</sup> эти положения являются конституционными принципами экологического, земельного, природоресурсного законодательства и, соответственно, определяют направления развития законодательства, в целях реализации конституционных предписаний по обеспечению рационального и эффективного использования и охраны земель и других природных ресурсов как общенародного достояния.

Вопросам правового обеспечения охраны окружающей среды уделяется значительное внимание в научной литературе. Среди значительного количества научных, научно-практических и учебно-методических работ особое место занимают труды<sup>2</sup> сотрудников кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова<sup>3</sup>, которые на протяжении многих десятилетий формировали эколого-правовую доктрину, создавали прочную теоретическую основу<sup>4</sup> законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере правового обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также принимали активное участие в законопроектной деятельности. В рамках последнего направления деятельности, несмотря на прошедший период времени, наиболее значимыми представляется участие в разработке закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»<sup>5</sup>, юридическая тех-

<sup>1</sup> См.: п. 2.3 Постановления Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

<sup>2</sup> Без претензий на всеобъемлющий характер перечисления, с субъективных позиций оценки непреходящей значимости ниже автором приведены отдельные труды сотрудников кафедры, которые, на наш взгляд, сформировали современную доктрину экологического права.

<sup>3</sup> См.: *Казанцев Н.Д.* Правовая охрана природы в СССР. М., 1963; *Петров В.В.* Экология и право. М., 1981; *Он же.* Эколого-правовой механизм охраны окружающей среды // *Вестник Высшей школы.* 1992. №10/11/12. С. 76–81; *Голиценков А.К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1992; *Петрова Т.В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000; *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003; *Волков Г.А.* Принципы земельного права России. М., 2005 и др.

<sup>4</sup> *Земельное право России: Учебник по специальности «Правоведение»* / Под ред. В.В. Петрова. М., 1995; *Петров В.В.* Экологическое право России: Учебник для вузов. М., 1995; *Голиценков А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М., 2008 и др.

<sup>5</sup> *Ведомости СНД и ВС РФ.* 1992. № 10. Ст. 457.



ника исполнения и доктринальный потенциал<sup>1</sup> которого представляются образцовыми для нормативно-правовых актов экологического законодательства.

Другим доктринально-значимым законопроектом является авторский проект Федерального закона «О земле»<sup>2</sup> А.К. Голиченкова и О.М. Козырь, ряд положений которого имеют актуальное значение и в настоящее время. Так, статья 142 в качестве целей охраны земель называла стимулирование экологически безопасных технологий производства, внедрение экологических нормативов оптимального землепользования<sup>3</sup>. Глава II «Охрана земель» Земельного кодекса РФ не содержит таких положений, что видится как одно из направлений экологизации земельного законодательства и преодоления негативной тенденции в состоянии земельных ресурсов, которая на протяжении длительного периода времени отмечается в государственных (национальных) докладах о состоянии и использовании земель в РФ и обозначается тезисом о почти повсеместном наблюдении деградации земель<sup>4</sup>.

Множественные негативные явления отмечаются в состоянии земель сельскохозяйственного назначения, в частности, водная и ветровая эрозия, снижение агрохимических показателей, определяющих плодородие почв и др. На этом фоне сохраняется тенденция уменьшения площади земель сельскохозяйственного назначения. Так, в сравнении с 2019 годом, в 2020 году общая площадь земель указанной категории уменьшилась на 0,9 млн га<sup>5</sup>, при том, что значительная часть этих земель не используется по целевому назначению<sup>6</sup>.

Как ответ на негативные тенденции в состоянии сельскохозяйственных земель Правительство РФ приняло Постановление от 14.05.2021 № 731 «О государственной программе эффективного

<sup>1</sup> См.: Охрана окружающей природной среды: Постатейный комментарий к Закону России / Под ред. В.П. Ворфоломеева, В.В. Петрова. М., 1993.

<sup>2</sup> См.: Голиченков А.К., Козырь О.М. Федеральный закон «О земле». Проект // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1994. Специальный выпуск. С. 17–158.

<sup>3</sup> Там же. С. 119.

<sup>4</sup> См., напр.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 г. М., 2021. С. 85.

<sup>5</sup> Там же. С. 9.

<sup>6</sup> Общая площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения составила 44,93 млн га, или 11,8% от общей их площади. См.: О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году. Государственный доклад. М., 2021. С. 168.

вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации»<sup>1</sup>, которым определено позитивные цели и задачи, среди которых, пожалуй, стратегически значимой была цель 1 — получение достоверных и актуальных сведений о количественных характеристиках и границах в отношении 100% таких земель, включая количественные и качественные характеристики сельскохозяйственных угодий, вовлекаемых в оборот<sup>2</sup>. Однако от этой амбициозной цели быстро отказались, ограничившись в новой редакции программы задачей 1 — проведение оценки плодородия неиспользуемой пашни, включая сбор и обобщение результатов агрохимического, эколого-токсикологического и почвенного обследований в отношении 8856,4 тыс. га до конца 2025 года.

Такой подход фактически предполагает выявление плодородных земель, которые в кратчайшие сроки и с наименьшими затратами могут быть использованы в растениеводстве, что вызывает ассоциации с освоением целинных земель в советский период нашей истории, а значит — экстенсивным земледелием и, соответственно, с еще большим распространением деградации земель и ухудшением их экологического состояния. При этом программа не рассматривает в качестве одного из факторов повышения эффективности сельскохозяйственного землепользования внедрение новых научно-обоснованных и экологически безопасных систем земледелия, что в корне неверно<sup>3</sup>.

В заключение следует отметить, что обеспечение охраны земель и других природных ресурсов представляет одну из важнейших стратегических задач, решение которой призвано обеспечить экологически устойчивое развитие страны. Решение этой задачи, по нашему мнению, возможно исключительно с позиций приоритетного обеспечения экологических составляющих правового режима земель, элементами которого согласно основному закону надлежит рассматривать сохранение качественных характеристик земельных ресурсов как общенародного достояния и естественной основы продовольственной безопасности, экономического благосостояния и экологического благополучия граждан России.

<sup>1</sup> Действует в ред. от 16.03.2022 № 381 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Первоначальный текст постановления: СЗ РФ. 2021. № 21. Ст. 3583.

<sup>3</sup> О природоохранном значении адаптивно-ландшафтных систем земледелия см.: Харьков В.Н. Состояние земельных ресурсов как фактор развития земельного законодательства // Современное право. 2017. № 9. С. 68–73.

## РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЛАГОПРИЯТНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

*Хубиева М.Х., выпускница 2021 года аспирантуры кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

В настоящее время правовое регулирование образования земельных участков не отвечает в полной мере интересам охраны окружающей среды.

Отмечается нарастающее ослабление имеющихся запретов и ограничений на предоставление и использование земельных участков, в первую очередь из земель особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ), земель лесного и водного фондов, имеющих наиболее ценное значение для сохранения благоприятного состояния окружающей природной среды.

Как отметила И.О. Краснова, «влияние права на благоприятную окружающую среду как субъективного права на регулирование экологических отношений остается слабым, а само право «имеет низкий коэффициент реализованности»<sup>1</sup>.

Цель настоящего исследования — выявление недостатков в правовом регулировании образования земельных участков из земель, находящихся в публичной собственности, влияющих на состояние окружающей среды.

В соответствии со статьей 27 Земельного кодекса Российской Федерации государственные заповедники и национальные парки относятся к землям, изъятым из оборота. Тем не менее, Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» предусматривает случаи образования и предоставления земельных участков на указанных территориях.

Сегодня на территориях заповедников и национальных парков часто расположены целые деревни.

Образование и предоставление земельных участков внутри земель ООПТ приводит к негативным последствиям для состоя-

---

<sup>1</sup> Краснова И.О. Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 165–175.

ния окружающей среды, таким как необходимость обеспечения строительства объектов инфраструктуры (канализации, дороги и т.д.), потенциальная застройка земель объектами капитального строительства.

Что касается лечебно-оздоровительных местностей и курортов, ранее входивших в состав особо охраняемых природных территорий, существует проблема установления границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны, а также их обозначения на местности.

Нарушения в сфере предоставления земельных участков в границах зон округов допускаются органами местного самоуправления, которые предоставляют земельные участки для целей, противоречащих целям установления округов охраны.

Лесной фонд «представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим»<sup>1</sup>.

При решении вопросов образования и предоставления лесных участков органы власти часто руководствуются не публичными интересами общества, заключающимися в охране окружающей природной среды, а интересами отдельных лиц. Как правило, участки предоставляются хаотично в соответствии с местоположением, которое определено заинтересованным лицом, различной конфигурации и площади. Данные обстоятельства ведут к нерациональному использованию земель лесного фонда.

Таким образом, в настоящее время не разработан эффективный правовой механизм, обеспечивающий баланс публичных и частных интересов, и экономические интересы отдельных лиц часто служат решающим фактором при решении вопросов образования и предоставления земельных участков.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 21.09.2017 № 1794-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Прилепского Андрея Юрьевича на нарушение его конституционных прав статьей 7 Лесного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

**О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМ  
ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА,  
РЕГУЛИРУЮЩИХ ОТНОШЕНИЯ  
В СФЕРЕ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ  
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

*Чмыхало Е.Ю., кандидат юридических наук,  
доцент кафедры земельного и экологического права  
Саратовской государственной юридической академии*

Земельным кодексом Российской Федерации<sup>1</sup> (далее — ЗК РФ) достаточно детально регулируются отношения по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Это основание прекращения прав на земельные участки относится к принудительным, поэтому правовые нормы, регулирующие отношения в этой сфере, должны устанавливать высокий уровень гарантий прав на землю и обеспечивать их эффективную защиту. Для достижения этого в статье 49 ЗК РФ определяются исключительные случаи, когда права на земельные участки могут быть принудительно прекращены. Учитывая, что возникали многочисленные споры о правомерности изъятия земельных участков в связи оспариванием наличия публичных нужд, в ЗК РФ включены нормы, позволяющие обосновывать такие нужды. Для этого статья 49 ЗК РФ дополнялась перечнем объектов, имеющих государственное или муниципальное значение, для строительства, реконструкции которых могут изыматься земельные участки.

В 2015 году в ЗК РФ была включена глава VII.1, определяющая как условия, так и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Для обоснования государственных или муниципальных нужд в статье 56.3 ЗК РФ определены условия прекращения прав на земельные участки. Для изъятия земельных участков необходимо, чтобы строительство объектов предусматривалось утвержденными документами территориального планирования, проектами планировки территории. К этим документам прилагаются материалы по их обоснованию, содержащие сведения об утвержденных доку-

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2022. № 1 (Ч. I). Ст. 45.

ментах стратегического планирования Российской Федерации, национальных проектах и других документах, в целях реализации которых предусматривается размещение объектов, что обосновывает наличие государственных или муниципальных нужд для изъятия земельного участка.

В статье 49 ЗК РФ содержится неисчерпывающий перечень исключительных случаев, когда возможно изъятие земельного участка. Как определяется в пункте 3 этой статьи, иными федеральными законами могут быть предусмотрены и другие основания для этого. К таким федеральным законам можно отнести закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 01.04.2022)

«О недрах»<sup>1</sup>, которым допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд (ст. 25.2 закона). Необходимость изъятия в этом случае обосновывается лицензией на пользование недрами (п. 2 ст. 56.3 ЗК РФ). Несмотря на то, что отношения в этом случае, казалось бы, надлежаще урегулированы, определены и основания, и условия для изъятия, судами нередко рассматриваются споры о правомерности актов органов управления об изъятии земельных участков. При разрешении таких споров судами сформирована правовая позиция, обосновывающая наличие или отсутствие публичных нужд. Так, в одном из судебных актов изъятие земельного участка в целях проведения работ, связанных с недропользованием, обосновывается достижением стратегических целей и решением стратегических задач государственной энергетической политики в области недропользования<sup>2</sup>.

Однако лицензия на право пользования недрами не является безусловным основанием для прекращения права на земельный участок. Нередки случаи, когда суды удовлетворяют требования заявителей, признавая незаконными акты органов управления об изъятии земельных участков, обосновывая свои решения следующей правовой позицией: интересы недропользователя лишь опосредованно связана с публичными интересами, а по сути направлены на извлечение им прибыли. Как отмечено в судебном акте при разрешении конкретного спора, критерием оценки государственных или муниципальных нужд должна служить экономическая и социальная выгода публично-правового образова-

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 2022. № 14. Ст. 2188.

<sup>2</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.05.2020 № Ф01-9843/2020 по делу № А43-23185/2019 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

ния в использовании земельного участка недропользователем. Судом было признано неправомерным изъятие по ходатайству общества с ограниченной ответственностью — недропользователя земельного участка, необходимого для совместного использования со смежными земельными участками, для приема, переработки, хранения угольной продукции. По мнению суда, такое использование земельного участка не может обосновывать государственные нужды и исключительность его изъятия<sup>1</sup>. Подобная правовая позиция была сформирована судами и при рассмотрении других дел<sup>2</sup>.

Проблемы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд были предметом обсуждения Конституционным судом Российской Федерации, им рассматривалась жалоба ООО на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 56.3, 56.4 и пунктом 7 статьи 56.6 ЗК РФ. Основанием для обращения в Конституционный суд РФ явились судебные акты, которыми ООО было отказано в удовлетворении ряда требований, связанных с изъятием земельных участков для осуществления предпринимательской деятельности (добыча строительного камня), которая, по мнению судов, не имела общественно значимого приоритета над сельскохозяйственным производством (земельный участок изымался у сельскохозяйственной организации). Как отметил Конституционный суд РФ, принудительное изъятие земельных участков у собственников и иных законных владельцев допустимо лишь при наличии объективных публичных интересов, оправдывающих необходимость такого изъятия. Это особо значимо при изъятии земельного участка у одного хозяйствующего субъекта для его предоставления недропользователю. Принудительное перераспределение земельных участков в этом случае должно способствовать решению приоритетных общественных задач<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.01.2022 № Ф04-7533/2021 по делу № А45-22942/2020 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.11.2020 № Ф09-5718/20 по делу № А47-14219/2019; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.12.2021 № Ф09-9046/21 по делу № А50-2967/2021; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.03.2020 № Ф04-8055/2020 по делу № А45-13810/2019 (документы опубликованы не был) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2019 № 2438-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью

Споры, связанные с обоснованием государственным или муниципальных нужд, могут возникать и при изъятии земельных участков, расположенных в границах территорий, в отношении которых принято решение о комплексном их развитии. В пункте 8 части 4 статьи 68 Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее — ГрК РФ) изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории определяется в договоре о комплексном развитии территории как обязательство исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления. На таких территориях могут размещаться объекты, строительство которых может осуществляться, в том числе и за счет частных инвестиций, в связи с чем может возникать вопрос о наличии публичных нужд. В пункте 2 статьи 56.3 ЗК РФ среди документов, обосновывающих изъятие земельных участков, называется решение о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, которое требуется при комплексном развитии территорий жилой застройки. Хотя в статье 56.12 ГрК РФ устанавливаются особенности изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества в целях комплексного развития не только территории жилой застройки, но и нежилой, при этом не уточняется, какими документами в этом случае обосновывается изъятие земельных участков. Практика применения норм ГрК РФ только формируется, и отсутствует судебная практика разрешения подобных споров. При применении ранее действовавших норм ГрК РФ, предусматривающих развитие застроенных территорий, возникали споры, при разрешении которых судами решался вопрос о наличии государственных или муниципальных нужд при изъятии земельных участков, расположенных в границах таких территорий<sup>2</sup>.

---

„Каменный карьер „Марушкины ворота“ на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 56.3, 56.4 и пунктом 7 статьи 56.6 Земельного кодекса Российской Федерации» (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16; 2022. № 1 (Ч. 1). Ст. 45.

<sup>2</sup> См.: Бандорин Л.Е. Развитие застроенной территории и изъятие земельных участков. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 27.10.2015 № 309-КГ15-5924 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 2. С. 4–8; Чмыхало Е.Ю. О Правоприменительной практике норм, регулирующих отношения по развитию застроенных территорий // Евразийский юридический журнал. 2018. № 3. С. 319–324.



Проведенное исследование показало, что, несмотря на достаточно детальное правовое регулирование отношений в этой сфере общественных отношений, наличие правовых норм, определяющих и случаи, и условия, и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, сформированные правовые позиции судов, возникают ситуации, когда органы государственной власти и местного самоуправления, суды вынуждены субъективно оценивать наличие государственных или муниципальных нужд при принудительном прекращении права на земельный участок. Это требует совершенствования правовой концепции регулирования данных отношений и соответствующих правовых норм, в целях исключения подобных проявлений.

## РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА В РАМКАХ МИРОВОЙ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКИ

*Шестерюк А.С., доктор юридических наук, профессор кафедры  
экологического и земельного права юридического факультета  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

Одной из целей устойчивого развития, установленных резолюцией Генеральной ассамблеи ООН в 2015 году «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»<sup>1</sup>, является борьба с изменением климата, и одновременно адаптация общества к этим изменениям. Соответствующие подходы находили отражение в ряде актов международного права, начиная с Рамочной конвенции ООН «Об изменении климата» (1992 г.).

Продолжающееся негативное воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду, влекущее, по мнению многих экспертов, изменение климата планеты в сторону потепления, сопровождалось принятием ряда международно-правовых актов в развитие РКИК (1992 г.). Нынешний этап реализации мировой климатической повестки на основе Рамочной конвенции ООН об изменении климата и концепции устойчивого развития связан с реализацией Парижского соглашения по климату (2015 г.).

В отличие от ранее принятого Киотского протокола, в Парижском соглашении не содержатся какие-либо обязывающие его участников требования. Стороны-участники соглашения самостоятельно определяют перечень мер для достижения основной цели РКИК — предотвращение негативного изменения климата, связанного с его потеплением. Это вытекает из части 2 статьи 2 Парижского соглашения, в которой установлено, что оно будет осуществляться таким образом, чтобы отразить справедливость и принцип общей, но дифференцированной от-

<sup>1</sup> Резолюция, принятая Генеральной ассамблеей 25.09.2015 [без передачи в главные комитеты (а/70/1.1)] 70/1. Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. URL: <https://undocs.org/ru/a/res/70/1>

ветственности, и соответствующих возможностей в свете различных национальных условий.

К началу XXI века европейские страны исчерпали находящиеся на их территориях ископаемые энергетические ресурсы, традиционно применявшиеся для получения энергии, являющиеся фундаментом современной технологической цивилизации. Возникла угроза дальнейшему развитию, что привело к поиску других источников энергии.

Была сделана ставка на развитие иных, возобновляемых источников энергии (далее — ВИЭ), прежде всего использование энергии ветра и солнца, наряду с другими видами генерации энергии, не связанными с использованием ископаемых видов топлива.

Одновременно в мировом общественном сознании стал господствующим вывод ряда экспертов о том, что, в результате возросшего поступления в окружающую среду так называемых парниковых газов, возникла угроза изменения климата, что может повлечь за собой большое количество негативных последствий для всего мира. Был сделан вывод о том, что главный источник поступления в окружающую среду этих газов, оказывающих негативное воздействие на климат — это сжигание ископаемого топлива для получения энергии, а также применение некоторых технологий в промышленности. Наряду с отказом от использования ископаемого топлива была поставлена задача поиска и применения в хозяйственной деятельности новых технологий, исключающих антропогенные выбросы парниковых газов в окружающую среду<sup>1</sup>. Таким образом, речь идет не только о так называемом энергопереходе, то есть отказе от применения в генерации энергии сжигания ископаемого топлива в пользу возобновляемых источников энергии, но и о глобальном

<sup>1</sup> Нечто подобное происходило в последней четверти XX века в связи с проблемой озоновых «дыр» в атмосфере. На основе Венской конвенции об охране озонового слоя (1985 г.) был реализован механизм регулирования применения фреонов — газов, оказывающих разрушительное воздействие на озоновый слой, был осуществлен технологический передел в машиностроении, химической и других отраслях. Действующее российское экологическое законодательство содержит нормы, регулирующие циклы обращения этих газов, в числе которых и парниковые газы. Вместе с тем, несмотря на длительный период применения механизма регулирования обращения озоноразрушающих веществ по-прежнему отмечается нестабильность озонового слоя планеты.

технологическом переделе, переходе на так называемые безуглеродные и низкоуглеродные технологии в промышленности.

Российская Федерация как сторона Парижского соглашения приступила к формированию национального законодательства в целях исполнения принятых на себя в рамках соглашения обязательств.

Следует отметить, что ни в Парижском соглашении, ни в российском законодательстве не содержится определения понятия климата как объекта охраны. В доктринальном толковании климат — это статистический ансамбль состояний, проходимых климатической системой «атмосфера — океан — суша» за период времени в несколько десятилетий (то есть множество состояний), вместе с частотами их повторяемости<sup>1</sup>.

Определение климата неоднократно менялось. Кроме общего понятия, которое относится к глобальному климату, различают макроклимат — климат крупной территории или региона, где метеорологические наблюдения осуществляются на многих станциях; мезоклимат — климат сравнительно небольшой территории, ландшафта, где наблюдения проводятся небольшим количеством метеостанций (мезоклимат называют также местным климатом); микроклимат — местные особенности климата, обусловленные неоднородностью строения деятельной поверхности, обычно — климат внутри ландшафта (склон, холм, берег озера и т.д.); нередко под микроклиматом понимают климат приземного слоя воздуха. Это те фактические климатические условия, которые воздействуют на организм в месте его обитания. Они могут сильно отличаться от условий мезоклимата и макроклимата<sup>2</sup>.

Очевидно, что в контексте РКИК и Парижского соглашения речь идет о борьбе с изменением глобального климата с учетом статистического ансамбля состояний, проходимых климатической системой планеты в несколько десятилетий. Таким образом, следует признать, что объектом правового регулирования является комплекс мер, направленных на предотвращение изменения глобального климата планеты вследствие неблагоприятного воздействия хозяйственной деятельности. При этом под

<sup>1</sup> Экологический энциклопедический словарь. М.: Издательский дом «Ноосфера», 1999. С. 313.

<sup>2</sup> Там же. С. 314.

неблагоприятным воздействием понимаются продолжающиеся выбросы в окружающую среду парниковых газов.

Следовательно, оценка и регулирование негативного воздействия на окружающую среду выбросов в атмосферный воздух загрязняющих веществ, не отнесенных в установленном порядке к парниковым газам, и сбросов загрязняющих веществ в поверхностные водоемы — все это не входит в сферу Парижского соглашения, поскольку в качестве единственного фактора неблагоприятного воздействия на климат рассматриваются только парниковые газы, попадающие в атмосферу, гидросферу и литосферу планеты.

Положения Парижского соглашения имплементированы в ряд нормативных правовых актов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Для определения основных направлений развития российского законодательства в ходе имплементации в нем положений Парижского соглашения, а также исполнения Россией принятых на себя обязательств в рамках данного соглашения, следует обратиться к его целям и задачам.

Задача Парижского соглашения, изложенная в статье 2, заключается: 1) в удержании прироста глобальной средней температуры; 2) в повышении способности адаптироваться к неблагоприятным воздействиям изменения климата и к развитию при низком уровне выбросов парниковых газов таким образом, который не ставит под угрозу производство продовольствия; 3) в финансировании развития, характеризующегося низким уровнем выбросов и сопротивляемостью к изменению климата. Соответственно по этим трем направлениям и началось формирование системы российских нормативных актов, определены институты развития в сфере предотвращения изменения климата.

Однако глобальные экономические, социальные и политические противоречия современного мира привели к геополитическим сдвигам, которые повлияли в том числе и на международное сотрудничество в области предотвращения изменения климата.

Вместе с тем очевидно, что Россия продолжит следовать по пути устойчивого развития, что проблемы обеспечения благо-

<sup>1</sup> См., например: ФЗ от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов».

приятной окружающей среды и климата сохраняют важность для экономики и общества.

Для нашей страны по-прежнему актуальными являются модернизация промышленности на основе энерго- и ресурсо-эффективных технологий и уход от технологий, убивающих и разрушающих природу.

В рамках климатической повестки будут развиваться те институты экологического законодательства, которые направлены на организацию учета выбросов парниковых газов, применение экономических рычагов воздействия на субъектов хозяйственной деятельности в целях решения климатических задач.

Очевидно, что в складывающихся особых условиях первостепенную важность в области климатической повестки приобретает закрепленный в ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 3) принцип ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях; не менее значим в текущих условиях принцип обязательности участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц.

Речь идет об усилении роли государства в экономическом развитии страны, прежде всего в планировании экономического развития, применении различных экономических механизмов, включая ставшее популярным так называемое «зеленое» финансирование на основе привлечения различных внебюджетных источников. Как справедливо отмечает Е.В. Новикова, «рынок по объективным причинам не может эффективно управлять всей эколого-экономической сферой»<sup>1</sup>.

Правительством РФ утвержден ряд стратегий развития, предусматривающих различные аспекты экологической и экономической безопасности. Представляется, что в современных условиях реализация стратегии социально-экономического раз-

---

<sup>1</sup> Новикова Е.В. Правовое обеспечение «зеленой экономики». М.: Статут, 2020. С. 46.

вития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года<sup>1</sup> (особенно в части энергоперехода), как и реализация иных имеющих отношение к климатической повестке стратегий развития, должна осуществляться исключительно с соблюдением как приоритетных задач, обозначенных в стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>2</sup>.

По прежнему актуальной является проблема потери тепла и энергии в результате применения энергонезэффективных технологий. В климатической повестке в равной мере должны решаться как проблемы накопления парниковых газов, так и проблемы снижения тепловых потерь в хозяйственной деятельности, что связано с необходимостью повсеместного применения энергосберегающих технологий.

---

<sup>1</sup> Утв. расп. Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р.

<sup>2</sup> Утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400.